

LE
HOME RULE
IRLANDAIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le jeudi 28 mai 1914, à 3 heures

PAR

Georges BIROT

Président : M. JÈZE, *professeur*
Suffragants { MM. CH. GIDE, *professeur*
PAUL FOURNIER, *professeur*

PARIS (V^e)

M. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, rue Soufflot et 12, rue Toullier

1914

*This
Paris
1914*

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

bsob.

LE
HOME RULE
IRLANDAIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le jeudi 28 mai 1914, à 3 heures

PAR

Georges BIROT



Président : M. JÈZE, *professeur*
Suffragants { MM. CH. GIDE, *professeur*
PAUL FOURNIER, *professeur*

PARIS (V^e)

M. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, rue Soufflot et 12, rue Toullier

1914



Digitized by the Internet Archive
in 2026

AVANT-PROPOS

Il est classique, depuis Burke, de vanter le génie politique du peuple britannique. On a surtout loué sa souplesse dans l'adaptation au réel et les réussites dont il a bénéficié. Il ne faudrait pourtant pas perdre de vue les difficultés souvent pénibles de l'évolution constitutionnelle et oublier avec un retentissant échec colonial les déboires irlandais déjà anciens.

Voilà pourtant plus de six siècles que l'Irlande s'est trouvée intimement liée aux destinées britanniques. Cependant, l'écho des récriminations irlandaises a rempli le monde et l'histoire. L'attention s'est depuis longtemps portée sur ce pays et il en est résulté une littérature nombreuse. On a constaté l'existence de problèmes divers, ayant tous plus ou moins un aspect politique. Aussi bien, est-il vrai de dire que la crise politique dont souffre l'Irlande a compliqué tous les problèmes. Il y a donc intérêt à examiner cette crise en elle-même.

On peut en faire remonter l'origine à la première invasion anglaise, qui s'est produite au cours du

xiii^e siècle. Elle marque le début de l'ingérence étrangère en Irlande. Sous des aspects divers, cette ingérence s'est continuée jusqu'à nos jours. L'Irlande fut impuissante à assurer son indépendance. Mais l'envahisseur n'a jamais réussi à angliciser le vaincu. Ces deux efforts, en sens contraire, ont troublé toute l'histoire de l'Irlande et comme il était naturel, ont aggravé le dissentiment initial.

Les siècles ont pourtant contribué à modifier sensiblement le problème. La politique anglaise en Irlande, constante dans son principe d'ingérence, a varié pourtant les modes de cette ingérence. Les méthodes primitives de brutalité ont fait place, après la Réforme protestante, à un système politique, dont la persécution religieuse constituait la pièce essentielle. L'originalité de la méthode a consisté à faire des Irlandais mêmes, de confession protestante, les agents de cette persécution. Le pouvoir leur fut assuré par la suprématie politique fondée sur l'exclusion des catholiques et tout un système de lois connu sous le nom significatif de Code pénal (1), mot assez trompeur, car ce système n'est pas seulement de répression des délits multipliés, mais aussi et surtout de limitation des droits civils élémentaires. L'ingérence britannique gravement menacée en Irlande par les mouvements de 1779-1782, allait en 1801 être orga-

1. V. *Statutes of the Irish Parliament*, (18 vol.), vol. VIII.

nisée sur une base nouvelle par Pitt. L'Union de cette époque n'eut pas d'autre but et d'autre résultat.

Parallèlement, la résistance du nationalisme irlandais allait prendre des formes assez diverses. Ces formes ont varié avec l'étendue des libertés octroyées. La compression politique a engendré actuellement des violences diverses. Le mouvement de 1782 fut l'éphémère triomphe du particularisme irlandais. L'Union fut sa défaite. Aussi comprend-on que l'Irlande n'ait cessé de protester contre le pacte dont elle fut la dupe. Au cours du XIX^e siècle, deux mouvements résument l'action politique de l'Irlande : le *Retrait de l'Union* a échoué, le *Home Rule*, de plus modeste conception, a réussi à se faire admettre.

Non sans vicissitudes. Il semble pourtant que la solution était nécessaire, car la plaie irlandaise gênante pour la Grande-Bretagne, ne paraît pas devoir comporter d'autre remède. Dans le cadre de l'Union respectée, l'Irlande obtiendra sous peu un régime d'autonomie, qui sous bien des rapports peut être rapproché de celui des grandes colonies britanniques. Il en diffère cependant profondément par les rapports qu'il établit entre l'Irlande autonome et la Grande-Bretagne.

L'établissement de ce rapport nouveau fait entrer la Grande-Bretagne dans la voie fédérale. Cette relation est d'importance, car elle marque la limite d'ingérence politique de la Grande-Bretagne en Irlande.

aussi bien que les limites du champ d'autonomie. D'autre part, il est permis de se demander si cette innovation n'annonce pas des développements nouveaux.

Nous étudierons le projet du Home rule de 1912, tel qu'il a été déposé à la Chambre des Communes par le cabinet libéral de M. Asquith. Dans son ensemble, ce sera la loi de demain, réserve faite des amendements adoptés en cours de discussion et des modifications que les événements les plus récents semblent devoir entraîner.

Nous voulons parler de la question de l'Ulster.

Les conditions générales n'ont pas été, en effet, très favorables à l'examen de la mesure proposée. La Chambre des Lords, qui garde au Home rule une intraitable hostilité, venait d'être diminuée dans ses pouvoirs par l'« Act du Parlement » de 1911. Le parti conservateur qui voyait ainsi affaiblir son allié naturel le plus puissant a redoublé d'énergie dans sa résistance. Il s'appuie aujourd'hui sur la protestation d'une minorité Irlandaise, qui n'a pas hésité à faire entendre contre le Bill la plus grave menace de violence. Le cabinet libéral est pourtant resté fidèle à la cause de l'Irlande. Il l'a affirmé au début de la session de février 1914. Cependant, il vient d'annoncer que dans un esprit de pacification, il consentirait à traiter avec l'Ulster, centre de la résistance de l'Irlande au Home rule. M. Asquith vient de faire connaître ses

propositions. On a tout lieu de croire qu'elles seront acceptées en principe et serviront ainsi de base à d'ultérieures discussions (1).

17 mars 1914.

1. V. *le Temps*, 11 mars 1914. — *Bulletin de l'étranger*. — *The Times*, mars 1914.

LE HOME RULE IRLANDAIS

CHAPITRE PREMIER

L'UNION. — SES CAUSES ET CONSÉQUENCES (1)

1. Comp. J. T. Ball, *Historical review of the legislative systems operative in Ireland*. Londres, 1888. — E. Childers, *the framework of Home Rule* (chap. I, II). Londres, 1911, Arnold. — Th. D. Ingram, *A history of the legislative Union of Great Britain and Ireland*. Londres, 1887. — Lecky, *History of Ireland in the 18th century*. 5 vol. Londres, 1892. Longmans. — W. O. Morris, *Ireland (1494-1868)*. Londres, 1 vol., 1896. Clay.

Le cadre restreint de cette étude n'autorise pas une longue exposition historique. Au surplus, il est une période cruciale de l'histoire irlandaise. C'est de 1782 à 1800 que le sort de l'Irlande s'est décidé. Une crise s'est alors ouverte. Marquée au début par un succès très notable de l'Irlande, elle s'acheva dans le triomphe de la politique traditionnelle de la Grande-Bretagne dans ce pays. L'événement de 1801 n'allait avoir d'autre effet que de transformer le caractère de l'intervention historique de la Grande-Bretagne dans les affaires de l'Irlande. L'Union n'eut pas d'autre objet et d'autre conséquence.

En 1782, l'Irlande possédait des institutions repré-

sentatives déjà fort anciennes. Son Parlement (1) datait du xiv^e siècle. Son pouvoir législatif était réduit sur bien des points. Son pouvoir gouvernemental était nul, à une époque où le Parlement britannique était déjà tout. Le pouvoir législatif du Parlement irlandais, réduit dès le xv^e siècle par le fameux Act de Poyning (2), n'avait cessé d'être diminué par suite des usurpations du Parlement de Westminster. En vertu de l'Act de Poyning de 1495, toute la législation irlandaise était subordonnée à l'assentiment du roi, en son Conseil privé de Londres. L'initiative des lois lui appartenait en fait. La sanction était encore nécessaire. Ce pouvoir, déjà si débile, fut encore anémié par suite des entreprises du Parlement britannique. Ces entreprises furent consacrées par une déclaration de 1719, acte par lequel le Parlement de Westminster affirmait sur la législation et la taxation irlandaise un pouvoir supérieur de contrôle. On peut donc dire que le Parlement d'Irlande était subordonné au Parlement britannique.

On comprend déjà la faiblesse de son action gouvernementale. Sa composition en explique la nullité. Depuis l'accession de Guillaume d'Orange au trône

1. Le premier Parlement irlandais fut réuni en 1295. Il se divisait en deux Chambres : Chambre des Communes et Chambre des Lords.

2. V. *Remarks upon Poyning's Law and the Manner of passing Bills in the P... of I... by a gentleman of Ireland*. Dublin, 1758.

de Grande-Bretagne, les catholiques irlandais étaient frappés d'une incapacité politique totale. Un « test » rigoureux les écartait aussi bien de l'électorat que de la représentation. D'autre part, la Chambre des Communes irlandaise, recrutée d'après un système électoral archaïque, comprenait en majorité des représentants de bourgs pourris. Sur 300 sièges, 100 étaient vraiment soumis à la volonté de l'électorat. Les 200 autres étaient dans les mains du gouvernement ou des puissants landlords. Étant donné ce système de représentation, tout contrôle sur l'exécutif était inefficace. Jamais il n'atteignit la forme supérieure qu'est le régime de cabinet. Le lord lieutenant, nommé par la Couronne, choisissait librement ses ministres et dirigeait à sa guise l'administration. Les intérêts généraux du pays étaient négligés. A vrai dire, seule une classe était considérée, c'était *le pays légal*, la classe protestante. L'ensemble, en majorité catholique, était écarté des affaires par un ensemble de lois sévères de persécution, connu sous le nom de Code pénal.

En dernier ressort, le système s'appuyait sur la force anglaise, seule capable de réprimer les constantes insurrections de l'Irlande ou d'en prévenir les retours. L'histoire de l'Irlande n'a ainsi été, jusqu'en 1782, qu'une longue suite de violences et de guerres, coupées d'accalmies de durée variable, toujours suivies de répressions féroces. Jusqu'ici la force

militaire britannique a eu le dernier mot. Le système est menacé dès le moment où cette force est atteinte. La guerre de l'Indépendance américaine survient en 1778. La France assure son appui aux insurgés.

L'Irlande, dégarnie de troupes, songe à se défendre contre une invasion possible, et un vaste mouvement met en armes cent mille volontaires. Mais le but primitif de défense ne tarde pas à faire place à un autre dessein. L'armée volontaire devint vite un instrument de pression en faveur des réformes. Le Parlement britannique dut céder une première fois en 1779 et abolir les restrictions commerciales ruineuses pour le commerce et la navigation de l'Irlande. Le bénéfice de l'act de navigation lui fut étendu et aussi le commerce colonial. Les volontaires, encouragés par ce premier succès, allaient exiger plus. Réunis à Dungannon, ils résolurent d'obtenir l'indépendance du Parlement de Dublin, par la réforme de l'act de Poyning et l'abrogation de la Déclaration de 1719. Les hésitations du Parlement durent céder à la poussée populaire et, le 16 avril 1782, il passa une résolution en faveur de l'indépendance législative. C'est l'origine de la Constitution de 1782, dite Constitution de Grattan, du nom de l'homme d'État irlandais, qui en fut l'inspirateur (21 et 22 Geo III).

C'était une importante révolution politique. Le Parlement d'Irlande avait détruit ainsi les entraves qui embarrassaient son action. Il avait aboli le con-

trôle que Westminster avait usurpé et, s'était élevé à l'égalité avec ce Parlement. Désormais, la Couronne britannique sera le seul lien unissant les deux royaumes. L'unité est dynastique. Elle reste régie par l'Act d'Henri VIII en vertu duquel le roi d'Angleterre est de plein droit roi d'Irlande. Mais par ailleurs, les deux royaumes gardaient leurs institutions propres qu'une histoire commune avaient faites assez similaires.

La Révolution qui venait de s'accomplir marquait une appréciable satisfaction au désir essentiel du peuple Irlandais, celui de se gouverner par lui-même. Mais cette volonté comportait assez naturellement la réforme des institutions viciées. Aussi comprend-on que le mouvement en faveur de la réforme parlementaire ait suivi de si près la Révolution accomplie. Le Parlement, nous l'avons vu, était livré aux privilèges de la religion anglicane, des landlords, et aux abus de l'exécutif. Son indépendance juridique assurée, on songea naturellement à asseoir son indépendance réelle. On y songea d'autant plus naturellement que les privilèges et les abus venaient de perdre, par suite de la Révolution, leur principal point d'appui, qui se trouvait dans l'ingérence britannique.

Les catholiques irlandais, longtemps persécutés par cet appareil d'atrocité (1) que constituait le Code pénal,

1. Le mot n'est pas trop fort. Burke l'a qualifié encore plus sévèrement (V. Lecky, *History of Ireland in the 18th century*, I, p. 302 et suiv.).

jugèrent l'occasion bonne pour revendiquer avec la liberté civile que la tolérance commençait à leur laisser, la liberté politique qui en est le complément nécessaire et la garantie. Ils constituaient la majorité dans la nation. Pouvaient-ils accepter d'être tenus à l'écart de la vie publique ? Leurs revendications déjà très puissantes furent appuyées par les esprits réformateurs, qui, conscients des vices du système politique, songèrent à y porter remède. Le mouvement se dessine ainsi, prend un aspect plus large et ne tarde pas à se manifester. Dès le mois de novembre 1783, une convention réunissait à Dublin les partisans de la réforme parlementaire. Le vœu essentiel en fut l'épure du Parlement et sa reconstitution sur une base démocratique. Au même moment des voix se font entendre en faveur de la réforme au sein même du Parlement irlandais. Un Bill fut déposé par Flood en faveur de la franchise électorale des catholiques. L'instant était critique. On sait avec quelle difficulté un Parlement peut se résoudre à se réformer. Le Parlement irlandais n'était pas étranger à cette faiblesse. Mais le sort même de l'Irlande était en jeu. Il s'agissait de pousser la Révolution de 1782 à ses fins logiques, faute de quoi une réaction était probable. La gravité du problème posé échappa-t-elle à la Chambre des Communes ? La proposition de Flood fut rejetée, Grattan lui-même s'y opposa.

Le Parlement irlandais se rattachait donc à la

suprématie protestante. Il se séparait ainsi du gros de l'Irlande, le laissait dans l'inertie politique. Mais, aussi, devait-il s'attendre à une poussée de violence assez naturelle. Pour y résister, il ne pouvait chercher des alliés qu'à l'extérieur, en Grande-Bretagne, et ramener ainsi dans l'Irlande divisée l'éconduit de 1782. Le germe de l'Union était ainsi déposé. Les circonstances allaient en opérer la croissance.

L'Act de 1793, connu sous le nom de *Relief Act*, accorda bien, il est vrai, la franchise électorale aux catholiques. Mais la mesure fut inopérante, car elle fut accouplée du refus formel de l'éligibilité. D'autre part, la franchise n'était accordée qu'à ceux qui possédaient une tenure de 40 shillings ; les landlords irlandais, désireux de maintenir leur suprématie politique, morcellèrent les tenures. Aucune réforme ne fut apportée quant aux bourgs pourris. Enfin et surtout, la mesure vint trop tard. Les événements avaient déjà fait naître Wolfe Tone. Des idées extrêmes avaient apparu. Des organisations révolutionnaires s'étaient constituées et les Irlandais semblaient disposés à profiter des embarras extérieurs de la Grande-Bretagne pour opérer chez eux une seconde Révolution.

Les troubles qui marquèrent la période 1791-1798 ne se distinguent guère des troubles antérieurs de l'histoire irlandaise. L'agitation politique y a revêtu toujours un caractère de particulière âpreté. Les

répressions n'ont guère réussi qu'à aggraver les dissentiments par leur atrocité et à assombrir les rancunes par les spoliations dont elles ont toujours été suivies. C'est ainsi que les mouvements politiques ont toujours pris en Irlande l'aspect de véritables jacqueries. La révolte de 1798 n'échappe pas à cette ressemblance. Des négociations furent engagées avec le gouvernement français. Une expédition française assez faible en nombre arriva lorsque tout était fini. Pitt avait en effet précipité les événements, les troupes anglaises avaient envahi l'Irlande et maîtrisé sans difficulté, mais aussi sans générosité, la révolte qu'on avait fait éclater avant terme.

L'intervention britannique consacrait en Irlande la déroute constitutionnelle. Le Parlement de Dublin qui s'était montré à la fois incapable de prévenir les troubles et de rétablir l'ordre, allait payer de son existence l'incapacité dont il avait fait preuve. Si pendant deux ans encore, la vie lui est conservée, on se rend bien compte qu'il est à bout de souffle, que sa puissance auparavant contestée est maintenant stérilisée.

L'Union apparut à Pitt le meilleur moyen de résoudre la difficulté irlandaise (1). Sous Cromwell (2),

1. V. D. Ingram, déjà cité (p. 52), cite l'opinion de Canning. Voir chap. III. — V. A Report of the debate of the Irish bar on the subject of an Union of the legislatures of Great Britain and Ireland. Dublin, 1879.

2. V. Morris, *Ireland*, chap. V.

un régime analogue avait fonctionné. Il avait disparu avec le Protecteur. L'idée d'une Union fut agitée dans la suite, sans effets sensibles. Pitt adopta le moyen qui lui parut assez élégant. L'homme d'État comprit bien qu'il faudrait tôt ou tard céder aux exigences catholiques, abolir la suprématie protestante, détruire ainsi le véritable rempart de l'influence britannique en Irlande. L'Union lui fournissait le moyen de concéder la liberté politique aux catholiques, sans mettre en péril l'autorité de son gouvernement en Irlande. Bien plus, la Grande-Bretagne, par la vertu de l'Union, assurait sa suprématie effective sur l'Irlande.

Les catholiques furent leurrés par l'espoir de l'émancipation. Les protestants virent dans la politique de Pitt la confirmation de leur prépondérance. L'intérêt britannique y trouva la satisfaction la plus complète.

Si le système se recommandait par certaines considérations de prévoyance politique, il faut bien dire qu'il était faux dans son principe et que les moyens mis en œuvre pour le réaliser furent, pour le moins, de l'ordre le plus douteux.

Le principe était faux. L'Irlande constituait un pays totalement différent du pays britannique. La race en est différente. La situation économique n'est en rien comparable à celle de la Grande-Bretagne et l'intérêt irlandais s'écarte assez souvent de l'intérêt britannique. Aussi pouvait-on craindre qu'il ne lui fût

sacrifié. Au cours du siècle, une démonstration abondante sera fournie à ces idées par les événements. Certains esprits avaient pu prévoir ces inconvénients. L'opération ne fut pas conduite sans difficulté. Ainsi s'explique-t-on les moyens employés pour en assurer le succès.

Les formes extérieures de la légalité furent respectées, le Parlement irlandais fut régulièrement saisi par son lord lieutenant Cornwallis d'un projet d'« union législative des Parlements d'Irlande et de Grande-Bretagne ». Les débats furent longs et passionnés. Grattan y produisit la protestation la plus vigoureuse. Mais le gouvernement avait pris ses sûretés et son projet fut voté à la Chambre des Lords et à la Chambre des Communes par une majorité assez faible (161 voix contre 115).

La correspondance du lord lieutenant Cornwallis (1), publiée en 1859, a jeté quelque lumière sur la manière employée. En particulier, il y a quelques lettres curieuses (2) de son principal agent lord Castlereagh à la Trésorerie britannique. Ces documents sont aussi brefs qu'explicatifs. Il en ressort que la corruption ne fut pas négligée. La plupart des historiens admettent ce point.

1. V. Cornwallis, *Correspondence*. Londres, 1859

2. V. D. Ingram. (*A history of the legislative Union.*, chap. VIII et IX) cite différentes lettres de lord Castlereagh. V. en particulier : lettre du 27 février 1800 à M. King, secrétaire à la Trésorerie Britannique.

Il suffira de citer la grande autorité de Lecky (1), le remarquable historien de l'Irlande. Des convictions hésitantes furent raffermies, des oppositions furent retournées. Ces procédés étaient d'ailleurs courants à l'époque. Le gouvernement entretenait déjà des pensionnés dans la place. Il en augmenta le nombre. La Chambre des Lords fut gagnée par l'Act de compensation aux propriétaires des bourgs pourris, qui ne coûta guère que 1.200.000 livres sterling au Trésor britannique. Une vingtaine de pairages irlandais, quatre pairages anglais furent créés pour la circonstance. Seize pairs obtinrent de l'avancement dans la noblesse. L'opinion ne fut pas négligée. On s'employa à faire circuler des pétitions favorables à l'Union pour combattre l'effet des pétitions qui y étaient contraires. Les catholiques reçurent la promesse de l'émancipation, faute de mieux.

Il ne faudrait pourtant pas croire que la résistance fut nulle. Elle se manifesta parfois assez vivement. Mais le gouvernement avait pris ses précautions en amenant des troupes à Dublin.

Sur l'Acte d'Union en lui-même, il y a peu de choses à dire. Le Parlement d'Irlande disparaissait ou

1. V. Lecky, *History of Ireland in the 18th century*, vol. IV. — V. en outre Cornwallis, *Correspondence*, 3 vol., Londres, 1859. — Lord Rosebery, *Pitt*, Londres, 1891. — En sens contraire, V. D. Ingram, *History of the legislative Union of Great Britain and Ireland*.

plus exactement, il se fondait dans celui de Westminster. Un nombre minimum de membres était assuré à l'Irlande dans la Chambre des Communes. Ce nombre fixé à 100 marquait la proportion de populations de l'époque, proportion qui a depuis longtemps cessé d'être la même. L'Irlande s'est trouvée ainsi avoir à la Chambre des Communes une représentation proportionnellement plus forte que sa population ne le commandait.

Cependant l'administration irlandaise restait la même. Elle allait dorénavant subir le contrôle lointain de Westminster. La représentation irlandaise, qui pouvait paraître une garantie suffisante pour l'Irlande, n'allait pas tarder à éprouver son impuissance. Elle se trouva noyée dans un Parlement, dont les tendances n'étaient guère favorables à l'Irlande. L'intérêt irlandais fut toujours négligé. Cependant, les abus les plus graves se sont continués en Irlande. Le pays a surtout souffert de son administration envahissante, tracassière et ruineuse.

Toutes ces conditions ont appauvri, débilité et aigri le peuple irlandais. Sa représentation a dû chercher dans l'obstruction et la diplomatie le moyen de se faire écouter. Cependant, en Irlande, les violences n'ont guère cessé au cours du siècle. La loi venue de l'étranger était frappée de discrédit. Les mesures de compression n'ont fait qu'envenimer le conflit. Quatre vingt-six ans après l'Union, Gladstone reconnaîtra,

dans son célèbre discours introductif (1) du Home rule, l'impossibilité qu'il y a à gouverner un peuple au mépris des conditions naturelles et de l'histoire.

1. Discours, avril 1886. Hansard, Collection. — Séance aux Communes, 6 mai 1912. Discours de M. Devlin. — [Hansard, vol. XXXVIII, p. 106. — V. p. 138, 159.

CHAPITRE II

LE MOUVEMENT NATIONALISTE IRLANDAIS (1)

L'Union, telle qu'elle sortit du cerveau de Pitt, dure encore ! Le parti unioniste y voit toujours un achèvement heureux, sur la base duquel il concéderait bien quelques réformes. Cependant, l'opinion irlandaise dans sa majorité y est restée résolument hostile. Elle continue à s'affirmer en faveur de la revision de son statut politique. C'est que l'application du système n'a pas satisfait pour le moins l'un des intéressés. Pourtant, l'Union de l'Écosse et de la Grande-Bretagne n'a pas donné lieu à de semblables difficultés. Elle fut, il est vrai, librement voulue et acceptée. D'autre part, la représentation écossaise a su toujours

1. Comp. J. Butt, *the Irish querist*. — D'Alton, *History of Ireland*. — L.-P. Dubois, *l'Irlande contemporaine et la question irlandaise*. — De Pressensé, *l'Angleterre et l'Irlande depuis l'Act d'Union*. — A. Filon, *Profils anglais*. — Lecky, *the leaders of public Opinion in Ireland*. — J. O'Connell, *Life of O'Connell*. — O'Connor, *the Parnell movement*. — H. O'Donnel, *A History of the Irish parliamentary party*.

V. en outre Hansard, Collection, vol. XXXVIII, p. 67, L30, 321, 457, 480, 608, 661, 665, 670, 690, 692.

se faire écouter. Elle est devenue très vite le véritable moyen de gouvernement de l'Écosse au sein du Parlement Uni, qui a toujours témoigné à son égard de la plus grande déférence. Elle a pu ainsi jouer un rôle toujours utile à son pays. La raison de cette attitude se trouve peut-être dans les similitudes étroites qui rapprochent le tempérament national écossais du tempérament anglais. La communauté de religion y est sûrement pour beaucoup. Le Pays de Galles, plus anciennement et plus étroitement incorporé à l'ensemble, n'a guère manifesté non plus jusqu'ici un ardent désir de particularisme.

L'Irlande, au contraire, dès les années qui suivirent l'Union, a marqué sa volonté de s'en affranchir. Sa représentation à Westminster s'est vite aperçue de son isolement et de son impuissance. Le refus de l'émancipation promise fit éclater très vite la duperie du pacte. Tout au cours du siècle, les réformes réclamées par l'Irlande ont dû être arrachées à la mauvaise volonté du Parlement Uni. Cependant, en Irlande, la situation empirait d'année en année. Les catholiques demeuraient écartés de la vie politique jusqu'en 1829. L'Église anglicane restait « établie » jusqu'au milieu du siècle (1868). Elle continua à percevoir sur le misérable paysan d'Irlande la dîme ecclésiastique, jusqu'en 1838. Les années 1846-1847 furent des années noires. La famine sévit en Irlande. Un long courant d'émigration s'échappa du pays vers l'Amérique et

les colonies. Le système agraire n'a pas été réformé avant la fin du XIX^e siècle. Le Landlord absent a ainsi maintenu son privilège, exercé les terribles évictions. L'instruction n'a pas été développée comme elle l'était en Grande-Bretagne. La population irlandaise, qui était au début du XIX^e siècle de près de 7 millions d'âmes, s'est trouvée réduite en 1909 au chiffre de 4.374.000 (1). Voilà pour l'Irlande le bilan de l'Union. Chose plus grave, ces constatations désolantes sont entrées dans la conscience du peuple d'Irlande qui, naturellement, les a grossies. Il en est résulté un sentiment de méfiance instinctive contre la règle britannique, une amertume de l'âme à l'égard de son auteur considéré comme l'opresseur. L'animosité du peuple irlandais est un fait d'ordre moral, à coup sûr, qui n'en a pas moins une très grande valeur. Ainsi s'explique-t-on le persistance de la revendication irlandaise, revendication qui a pris selon les temps des formes plus ou moins aiguës.

Dans les années qui suivirent l'Union, l'opinion irlandaise marque quelque hésitation. Les énergies semblent affaissées par l'impitoyable répression de 1798. C'est ainsi que la misérable tentative d'insurrection d'Emmett put être réduite sans difficulté. Toute une série de lois de compression assurèrent d'ailleurs la tranquillité du pays. L'*Habeas corpus* et les garanties

1. V. Cazamian, *l'Angleterre moderne*, p. 318. — V. Hansard, *Collect.*, vol. XXVIII, p. 106. Discours de M. Devlin.

ordinaires de la liberté britannique furent suspendues sans discontinuer. Les actes d'insurrection foisonnèrent. Le jugement par le jury était écarté. Un régime de police très dur pesa sur l'Irlande.

Cependant, à Westminster, Pitt n'avait pas assuré le respect de la promesse d'émancipation aux catholiques d'Irlande. Le roi George IV y étant hostile, il démissionna à ce propos, revint aux affaires en 1804, pour abandonner définitivement la cause des catholiques. La question ne fut sérieusement reprise qu'en 1821. La Chambre des Communes ayant voté l'émancipation, rencontra l'opposition des lords. La réforme ne devait être réalisée qu'en 1829. Il ne faudrait pas croire que la seule équité ait inspiré l'octroi de la mesure. Les Chambres britanniques durent céder à l'appareil d'intimidation qu'avait mis sur pied Daniel O'Connell. Nous voulons parler de l'« Association catholique ». Fondée en 1823, elle se développa très vite en Irlande, en dépit des prohibitions et des restrictions dont on essaya de l'embarrasser. Un véritable État tendit à se constituer dans l'État. L'élection de O'Connell par le comté de Clare emporta les dernières résistances du Parlement. « L'amère détermination » dut être prise.

Ce résultat fut des plus importants, car pour la première fois dans l'histoire, l'Irlande allait posséder une représentation véritable. On peut dire, en outre, que l'aventure détermina des tendances très fortes en

Irlande contre l'Union, tendances qui allaient dorénavant se trouver exprimées à Westminster. Un parti irlandais s'est constitué très vite, s'isolant des partis britanniques, affirmant par son existence même l'existence de la question irlandaise, et dès 1834, O'Connell demandera le Retrait de l'Union (*Repeal of Union*).

A coup sûr, la demande était extrême. Elle contenait cependant une vue fort juste, à savoir que la condition de toute amélioration réelle en Irlande était dans une révolution du système politique. L'Irlandais devait se gouverner lui-même, revenir sur le pacte conclu en reprenant les anciennes institutions qu'il avait perdues par le fait de l'Union. Restaurer le Parlement irlandais dans la plénitude de son pouvoir, en établissant son égalité avec Westminster, voilà quel était le plan audacieux que formulaient alors les Irlandais. Aucun des grands partis britanniques n'allait se résoudre à accepter ce retour en arrière. Le mouvement ne recueillit même pas les adhésions libérales sur lesquelles il aurait pu compter. L'indépendance législative complète de l'Irlande parut à tous un danger et tous s'unirent pour la combattre. En définitive, malgré le prestige personnel de l'agitateur irlandais, en dépit des puissantes organisations qu'il mit en action pour soutenir le Retrait, le mouvement devait subir un échec retentissant. A la Chambre des Communes, le parti irlandais désorganisé, privé

privé de chef, allait s'affaiblir d'une façon continue jusqu'en 1870. Mais sa faillite parlementaire aura en Irlande les plus graves répercussions.

L'agitation populaire y a repris de plus belle. Au cours des années 1848, le Chartisme démocratique s'est infiltré en Irlande. Les attentats agraires n'ont cessé de se multiplier. L'anarchie jaillit naturellement des conditions mauvaises, du sentiment profond de l'impuissance nationale. En 1867, éclate la brutale menace des Fenians. L'attention britannique un moment compatissante aux misères irlandaises, se trouve ainsi violemment ramenée aux choses de ce pays. Le parti irlandais reprend conscience de lui-même et l'idée du Home rule est préconisée par son chef, Isaac Butt. En mai 1870, les principaux députés irlandais se rallièrent à ce programme : obtenir pour l'Irlande une autonomie coloniale, respectant la suprématie de Westminster.

C'est sur cette base que le parti se reconstitua. Il fut suivi par la majorité de la nation. Toutes les élections irlandaises depuis 1875 resteront dominées par cette idée. Les classements naturels que créent les idéaux politiques différents ne se sont pas produits en Irlande, ou plutôt ils restent en suspens. Les questions secondaires qui peuvent parfois passionner l'opinion ne l'ont jamais détournée d'une tâche considérée comme primordiale. L'Irlande a ainsi donné un admirable exemple de discipline et de persévé-

rance. La solidarité nationale s'est manifestée à travers le monde et l'Irlandais d'Amérique et des colonies a constamment appuyé les revendications de ses frères d'Irlande, facteur nouveau, dont la politique a dû tenir compte (1).

Le parti nationaliste à peine constitué trouva un nouveau chef dans la personne de Ch. Stuart Parnell (2), qui devait lui donner la discipline la plus rigide. Un premier succès lui était réservé, lorsqu'en 1886 le cabinet de Gladstone, prenant à son compte le programme de l'Irlande, vint déposer aux Communes le premier projet de Home rule.

La question passait ainsi du plan purement irlandais au plan britannique, puisqu'un des grands partis traditionnels l'avait adoptée et se proposait de la réaliser législativement. Les conséquences les plus importantes allaient s'ensuivre. Auparavant, il n'est pas sans intérêt de retracer l'évolution qui conduisit le parti libéral et surtout son chef éminent à l'adoption du Home rule.

Lorsque Gladstone revint aux affaires en 1880, la question agraire irlandaise appela immédiatement son attention. L'Act de 1870 était manifestement insuffisant. Les évictions provoquaient en Irlande la plus vive irritation, les crimes agraires étaient nombreux,

1. La déclaration de Sir Edward Grey, au cours des débats, se rapporte à ce point de vue.

2. V. A. Filon, *Profils anglais: Parnell*.

la répression était paralysée. Le parti nationaliste appuyé en Irlande sur la « Land League » menait une campagne violente contre le *landlordisme*. Aux Communes, il avait inauguré une méthode d'obstruction contre laquelle on n'avait pas encore trouvé de guillotine. De tradition, le parti libéral s'était montré plutôt favorable à l'Irlande. A son intervention étaient dues les quelques mesures dont l'Irlande avait jusqu'alors bénéficié. Pendant de longues années, le cabinet *whig* de Lord Melbourne avait été énergiquement soutenu par O'Connell (1835) et l'Irlande avait paru s'apaiser sous l'administration bienveillante de Drummond. Ce précédent n'était pas négligeable. Personnellement, Gladstone s'était vivement préoccupé en 1868 du sort de l'Irlande. La première tentative faite pour la solution de la question agraire lui était due (Bill de 1870).

Il est certain, d'autre part, que M. John Morley, qui était acquis à l'idée du *Home rule*, exerça sur le chef du cabinet libéral une influence dont sa modestie s'est défendue. Peut-être aussi des considérations de politique vinrent elles à l'esprit du chef de parti qu'était Gladstone. L'appui irlandais n'était pas négligeable. Enfin, la situation exigeait alors une politique positive et non l'abstention. La Chambre des Communes, à vrai dire, s'était déjà orientée vers la répression. En 1881, elle passa un Act en ce sens (*Forster law*). Les Irlandais qui n'avaient pas réussi à en empêcher le

vote menèrent dans leur pays une campagne violente contre la Grande-Bretagne. Les principaux chefs Irlandais Dillon et Parnell furent arrêtés. Ce dernier était enfermé à la prison de Kilmanheim, Gladstone préféra traiter, ou si l'on veut, causer. Toujours est-il que la paix fut conclue dans la prison de Parnell. D'un côté, on promit d'apaiser l'Irlande, de l'autre côté, on allait revenir sur l'Act de Forster.

Les élections de 1885 qui affaiblirent le parti libéral firent entrer à la Chambre des Communes un groupe irlandais de 85 membres. Ce groupe, en se portant vers le parti conservateur, pouvait sinon bouleverser la majorité, du moins gêner sensiblement son action. Depuis l'Act de réforme électorale de 1884, le fossé s'était élargi entre les deux partis traditionnels britanniques. L'instinct réformateur du parti libéral s'était décuplé. La démocratie qui entraînait en jeu allait le pousser dans la voie radicale et dans les batailles futures, dont tout annonçait l'âpreté, il n'était pas indifférent de se réserver l'appui du groupe discipliné des Irlandais. Parnell sut profiter de ces circonstances pour entrer dans la majorité ministérielle, et Gladstone affirma son intention de proposer l'adoption du Home rule.

Le grand homme d'État prononça aux Communes, le 8 avril 1886, un discours qui a fait date. Il adjura la majorité libérale de porter toute son attention au problème irlandais, non pas seulement pour assurer

des solutions aux difficultés de l'heure présente, mais encore à celles de l'avenir. Il posa un véritable dilemme : Pour l'Irlande, deux politiques sont possibles, ou la répression, ou l'autonomie. L'effet de la répression a été d'exaspérer l'Irlande. La loi n'est pas respectée, car elle vient de l'étranger. Les crimes agraires n'ont pas cessé, les acts de répression n'ont pu passer qu'en dépit de l'opposition des représentants irlandais. Ils apparaissent ainsi comme étant l'œuvre d'une majorité hostile à l'Irlande, étrangère à toutes ses aspirations. Comment espérer de ce peuple la soumission aux lois ? Si l'on veut persévérer dans la répression, alors, il faut encore fortifier la loi pénale, étendre la coercition. Ces mesures conviennent-elles au tempérament d'un grand peuple libre ?

L'autre alternative c'est l'autonomie. Elle est la clef du problème, car elle replace l'Irlande dans des conditions aussi naturelles aux peuples que la liberté l'est à l'individu.

Dans la loi sortie de sa représentation, l'Irlande reconnaîtra sa volonté propre et la respectera. Mais il ne faut pas donner d'une main et retenir de l'autre. Remettre seulement aux Irlandais quelques parcelles d'administration ne serait pas une mesure suffisante. Il faut accorder à l'Irlande le moyen de se réformer elle-même, avec le contrôle sur ses gouvernants. Car « le défaut essentiel du système administratif actuel

de l'Irlande est que son *moteur* est anglais et non irlandais ». L'orateur, en achevant l'exposé de son projet de Home rule, insistait sur la nécessité de la réforme. Il rappelait l'exemple des grandes colonies autonomes, montrait leur empressement à réclamer le *self government*, les bénéfices qu'elles en avaient retirés à tous les points de vue, les résultats produits, c'est-à-dire le resserrement des liens moraux qui unissent les colonies à leur Métropole, car le patriotisme local n'est pas contraire au loyalisme. Mais en brimant le premier sentiment on risque d'éteindre le second.

Malgré l'éloquence de cet appel, Gladstone ne fut pas suivi par la majorité. Déjà deux membres de son cabinet, M. J. Chamberlain et M. Trevelyan s'étaient séparés de lui à ce propos. La majorité libérale se scinda et un groupe important de dissidents assura l'échec du Bill dès la première lecture. Le cabinet vaincu dut se retirer.

Le Home rule resta pourtant inscrit au programme des libéraux. Gladstone s'y rattacha avec une fermeté intraitable et se promit de convaincre son pays. De leur côté, les dissidents libéraux rejetés vers le parti conservateur ne tardèrent pas à s'y fondre complètement. Ce nouveau parti prit le nom de parti unioniste, qu'il a gardé depuis, marquant bien ainsi sa volonté supérieure de maintenir l'Union. On sait quelle impulsion les dissidents libéraux ont donnée au vieux

parti conservateur, auparavant condamné aux résistances stériles ou aux vaines récriminations.

Ils l'ont véritablement rénové, en lui donnant l'énergie dans les négations, en attendant de lui donner mieux, une volonté de réformes positives. Mais aussi le parti libéral avait subi une accentuation certaine dans le sens radical. S'il reste rattaché au point de vue douanier au vieux dogme du libre-échange, il va multiplier ses interventions sociales et ses initiatives financières seront d'une audace jusqu'alors inconnue. Ces transformations assez longues déterminent, dans la politique britannique, des effets et contre-effets, qui retardés par la guerre du Transwal, se font sentir à partir de 1905. Les circonstances préparaient depuis longtemps la crise qui a secoué la Grande-Bretagne en 1909.

La Chambre des Lords, boulevard de la résistance conservatrice, opposait systématiquement aux mesures libérales un obstacle infranchissable. Naturellement favorable au parti conservateur, elle en sanctionnait aisément tous les projets. Aussi les règles du *fair play* se trouvaient-elles faussées. Le conflit éclata à propos du budget de 1909, principalement dû à M. Lloyd George. Le rejet de ce budget allait entraîner une dissolution de la Chambre des Communes et la question se trouvait portée devant l'électorat. Le triomphe des radicaux fut complet.

Ils revinrent à la Chambre basse avec mandat de

briser la résistance des Lords. C'est l'origine de l'Act du Parlement de 1911. Cet Acte a consacré la prédominance financière de la Chambre des Communes et limité le *veto* législatif de la Chambre des Lords.

Le parti irlandais, allié depuis 1886 au parti libéral allait partager avec lui les profits de la victoire. Il n'avait pas hésité, lui non plus, à combattre le privilège des Lords. De bonnes raisons lui commandaient cette attitude. L'Irlande n'a jamais trouvé, dans la Chambre aristocratique, un appui quelconque. Toutes les réformes réalisées au profit de l'Irlande ont rencontré l'opposition de la Chambre haute. Le deuxième projet de Home rule de 1893 avait été repoussé par elle.

Plus encore que le parti libéral, le parti irlandais pouvait donc se plaindre des nobles Lords. Aussi a-t-il constamment soutenu de ses votes le parti libéral que les élections successives avaient notablement réduit, le cabinet libéral qui lui doit l'existence ne peut se refuser à lui octroyer le Home rule.

A vrai dire, en 1907, le cabinet de M. Campbell-Bannerman a tenté d'apporter, à la question d'Irlande, une solution différente. Il superposait à des *Conseils de Comté irlandais*, à pouvoirs accrus, un *Conseil national* comprenant environ 80 membres et dont les pouvoirs seraient établis limitativement (1). Le Bill a été repoussé par une Convention irlandaise

1. V. Erskine Childers, *The framework of Home rule.*

réunie à Dublin et il n'en a plus été fait état. Le cabinet de M. Asquith allait proposer à la Chambre des Communes le troisième Bill de Home rule en 1912. C'est le projet que nous allons spécialement étudier.

Le parti conservateur est resté hostile au projet gouvernemental. Mais il ne s'en tient pas à une pure négation. Par la vertu de son opposition, il a apporté au problème irlandais une attention soutenue et quoiqu'il professe, à ce sujet, des doctrines assez diverses et flottantes, on peut en dégager quelques idées maîtresses. L'idée de pure répression a été abandonnée, quoiqu'on tienne pour la manière forte.

Quelques conservateurs de marque ont analysé le problème irlandais et ont cru en trouver la clef dans la solution qu'ils désiraient enfin apporter à la question agraire. C'est l'idée de M. Balfour. Le mécontentement de l'Irlande n'aurait pas d'autre source. Il suffirait donc de porter remède au mal constaté pour éteindre les rancunes et apaiser les esprits. Les considérations politiques tiennent toujours moins de place que les considérations économiques. Donner à l'Irlande la prospérité, c'est lui assurer la tranquillité. Le parti conservateur s'est spécialement attaché à ce côté de la question irlandaise. Des améliorations certaines sont dues à son initiative (Windham Act de 1903, complété par l'Act libéral de M. Birrel en 1909). Un nouveau Bill a été présenté

en juillet 1913 par le cabinet libéral. D'après les évaluations faites, dans une courte période, le programme serait complètement réalisé (1928). Les effets bienfaisants des différentes lois agraires se font déjà sentir en Irlande. Mais croit-on vraiment que le dissentiment politique puisse ainsi s'oublier ? Les améliorations agraires n'ont pas eu pour effet de faire disparaître les vices du gouvernement et de l'administration de l'Irlande (1). Ces vices n'ont d'ailleurs pas échappé à l'attention des unionistes. Seulement, ils se flattent d'y remédier par une large décentralisation administrative. Nul doute que sur ce point ils aient subi l'influence de M. Joseph Chamberlain.

A la date du 1^{er} juillet 1885, le *Fortnightly Review* publiait un remarquable exposé sur le « gouvernement local de l'Irlande ». Cet article serait dû à M. Chamberlain. M. Chamberlain a toujours été un fervent adepte de la décentralisation. Il a pu sans doute étudier à Birmingham la pratique du gouvernement local et en mesurer les heureux effets. Pour l'Irlande, il lui semble qu'il y ait là une solution décisive. L'Irlande souffre à la fois de la concentration administrative et de l'absence de décentralisation. Elle est gouvernée par des bureaux insuffisamment contrôlés. L'auteur énumère les innombrables rayons de

1. 'V. Hansard, Collect. 'Discours de Sir Rufus Isaacs, vol. XXXVIII, p. 67.

la bureaucratie irlandaise, qui n'a rien à nous envier, paraît-il. Pareil système est intolérable, d'autant que ces bureaux sont régis par des lois étrangères, administrés par des étrangers. L'Irlande n'a pas voix au chapitre de son propre gouvernement. Elle est ainsi assujettie, mais n'est pas libre. Il faut donc *ajuster la législation et l'administration du pays de façon à maintenir l'intégrité du royaume, tout en donnant à chacun des pays composants les meilleurs moyens d'assurer la satisfaction de leurs besoins spéciaux et de développer leurs ressources propres*. L'auteur propose la création de bureaux de comté et d'un Conseil national, dont les membres seraient élus. Ces conseils n'auraient que des pouvoirs délégués et agiraient sous l'autorité du Parlement de Westminster.

Voilà le plan de M. Chamberlain. Le projet libéral de 1907 s'en est probablement inspiré. On ne saurait vraiment lui adresser qu'une critique, c'est que l'Irlande désire le Home rule et que la décentralisation administrative ne saurait lui suffire. N'est-ce pas M. Chamberlain qui déclare dans le même article, que nous commentons, que le principal besoin de l'Irlande est d'avoir une législation *domestique* à son origine et non *étrangère*? Que vaut donc une législation dont l'Irlande ne voudrait pas? « La législation, continue l'auteur, devrait être mise en mouvement par des représentants irlandais et adaptée par eux au génie et aux besoins de leur nation... » plus loin,

« devrait reconnaître le sentiment enraciné dans chaque peuple qui fait réclamer le *contrôle intérieur des affaires intérieures* ». Le Home rule n'a pas d'autre fondement.

Telles sont les idées principales qui animent encore l'opinion unioniste de la Grande-Bretagne. Sa résistance au Home rule, assez affaiblie par les concessions qu'elle serait elle-même disposée à faire, a trouvé une autre base dans ce qu'on a appelé outre-Manche le « cas de l'Ulster ».

Le succès des idées d'autonomie en Irlande n'a pas eu pour effet de faire disparaître certaines oppositions. Il existe des séparatistes (1) qui désirent l'indépendance absolue de l'Irlande et, en sens contraire, les unionistes irlandais se sont prononcés pour le maintien du système existant (2). Ces deux groupes s'opposent également au Home rule. Mais si les séparatistes assez réduits en nombre ont cessé de manifester politiquement leurs sentiments, on ne pourrait en dire autant des unionistes. Ces derniers constituent dans le nord-est de l'Irlande une minorité énergique et agissante. La localisation de l'unionisme

1. Parmi ces séparatistes, on peut citer une association celtisante, dégagée de toute idée confessionnelle, le « Sinn Fein ». Cette association s'est prononcée contre toute action parlementaire et a préconisé l'abstention électorale. Les plus ardents des séparatistes irlandais sont peut-être les Irlandais-Américains.

2. V. Hansard, vol. XXXVIII, p. 13, 264, 322, 450, 654.

dans l'Ulster irlandais lui a donné une grande puissance de résistance. De fait, l'Ulster se partage entre les deux tendances. Sa représentation à Westminster en fait suffisamment foi. Les nationalistes y comptent 16 membres et les unionistes 17. Disons tout de suite que les unionistes relèvent surtout de la religion protestante (1). D'autre part, la région de Belfast est un centre important d'activité industrielle et commerciale. Les unionistes éprouvent à l'égard du Home rule la plus vive appréhension. Ils redoutent l'intolérance de leurs compatriotes de religion catholique et craignent tout spécialement les manifestations fiscales de cette intolérance. Ces craintes peuvent paraître chimériques, étant donné les garanties formelles de neutralité religieuse que les Bills successifs du Home rule ont établies. Toujours est-il que l'opposition au Home rule dans le nord-est de l'Irlande a pris en 1913 une tournure des plus inquiétantes. Une campagne active a été entreprise contre le Bill par un avocat Sir Edward Carson, qui a réussi à grouper toutes les énergies unionistes contre le projet du gouvernement britannique. Un *covenant*, à la vieille mode orangiste, a été signé et les *covenanters* ont juré de ne pas subir la loi de Dublin. Pour résister, le cas échéant, ils se sont constitués en forces militaires, qui ont été entraînées à la petite guerre au cours de l'automne

1. V. Hansard, vol. XXVIII, p. 58, 102, 110, 116; 142, 625.

de 1913. Un gouvernement provisoire de l'Ulster a même été établi sur le papier et doit entrer en fonctions le jour où sera promulgué le Home rule.

Le cabinet libéral qui était resté sceptique pendant quelque temps sur ces préparatifs, ne pouvait pourtant les ignorer complètement, d'autant que l'opinion publique continuait à s'énervér visiblement. Une lettre de Lord Loreburn (1), ex Lord Chancelier libéral au journal le *Times* au mois de septembre 1913, avait appelé l'attention des milieux politiques sur la crise qui se préparait (2). Déjà, d'ailleurs, diverses formules de transaction circulaient dans la presse. On a envisagé l'exclusion ou l'admission temporaire de l'Ulster. M. Redmond s'oppose énergiquement au démembrement de l'Irlande. Le cabinet a déclaré par l'organe de son chef, M. Asquith, sa volonté d'assurer le respect de la loi. A la session de février 1914, le roi a cru devoir attirer l'attention de son Parlement sur la crise irlandaise, espérant qu'on saurait y porter remède. Au moment où nous écrivons ces lignes, il est question d'un arrangement. Le gouvernement a présenté des propositions de concessions aux unionistes de l'Ulster (3).

1. V. le *Times*, 12 et 13 septembre 1913. — V. le *Daily Telegraph*, 22 et 23 juillet 1913. Discours de Sir Ed. Carson.

2. Au cours de l'été dernier, les chefs des deux partis eurent l'occasion de converser à ce sujet à Balmoral, sur l'invitation du roi. Ces conversations furent d'ailleurs d'ordre privé.

3. V. le *Temps*, 11 mars. — *The Times*, the *Daily Telegraph*, 11 mars.

Ces propositions satisferont-elles les unionistes ? Peut-être. En tout cas, il semble que l'opposition ait perdu l'espoir d'obtenir une dissolution immédiate de la Chambre des Communes. Le but de la campagne unioniste dans l'Ulster serait-il ainsi manqué ?

Le gouvernement s'est rallié au principe de l'exclusion temporaire. La période fixée est de six années, à dater de la mise en application du Bill. Avant l'expiration de cette période, a fait observer le premier, l'électorat britannique sera consulté à deux reprises et pourra, en connaissance de cause, exprimer son avis. Il aura été à même, en effet, de juger le fonctionnement des organes autonomes irlandais.

Pour déterminer quels seront les comtés exclus, le cabinet propose un referendum dans la province de l'Ulster. Dans chaque comté, on demandera à l'électeur si oui ou non il accepte d'être exclu du reste de l'Irlande. Les comtés qui se prononceront à la majorité dans ce sens obtiendront l'exclusion temporaire.

CHAPITRE III

L'UNITÉ BRITANNIQUE ET LE HOME RULE

Les éléments britanniques européens déjà reliés entre eux par l'acte d'union anglo-écossaise, constitutif du royaume de Grande-Bretagne, ont achevé de se souder par l'acte d'union de la Grande-Bretagne et de l'Irlande. L'unité des trois royaumes d'abord dynastique, s'est renforcée en devenant législative. Le Parlement britannique, qui avait déjà assuré sa prépondérance politique en faisant reculer les prérogatives royales, a étendu par le fait des deux actes d'union le champ de sa souveraineté. Les Parlements d'Écosse et d'Irlande avaient disparu et avec eux l'autonomie dont ils étaient les organes. Un nouvel État était sorti des fusions opérées. Cet État, nullement fédératif, n'est pourtant pas arrivé au stade unitaire, dont l'État français reste le type. Aussi bien a-t-il été qualifié d'unité incorporée, terme assez exact, parce qu'il rend compte avec les particularités de l'origine des caractères du résultat. Les trois pays constitutifs conservent encore une certaine individualité, qui se

manifeste par des particularités importantes de leur administration ou de leur système judiciaire. Tel est le terme actuel de l'évolution poursuivie par les éléments britanniques européens.

Une évolution contraire, en poussant les éléments britanniques des grandes colonies (1) vers une liberté toujours plus grande, a semblé, en accentuant leur particularisme, les détacher sensiblement de leur métropole. Dans le vaste domaine colonial que la Grande-Bretagne s'est constitué au xvii^e et au xviii^e siècle, il est un groupe important de colonies de peuplement, dont la population est de base européenne immigrée. Constituées dans l'Amérique du Nord, en Australie et dans l'Afrique du Sud, ces colonies n'ont pu se développer que grâce à l'appui constant et vigilant de la Grande-Bretagne. Aussi bien lui ont-elles gardé un loyalisme fervent, qui a permis au Parlement de la Grande-Bretagne d'exercer sur ces colonies, au début de leur histoire, le contrôle et la tutelle. Le développement de ces colonies allait pourtant faire naître chez elles des aspirations nouvelles, que le goût de la liberté politique et le souci de leurs intérêts particuliers suffisent à expliquer. Ces aspirations rencontrèrent l'opposition de la métropole. La crise violente de l'indépendance américaine n'a pas d'autre origine.

1 *Analogies coloniales*, v. Hansard, vol. XXXVIII, p. 307, 325 ; *Id.*, vol. XXXIX, p. 1072, 1135.

Le refus de taxation contenait en puissance l'autonomie intégrale. Aussi bien est-ce dans ce sens que la logique devait pousser leurs exigences ; les circonstances les conduisirent à l'indépendance complète. Cette cruelle expérience a inspiré une méthode coloniale plus libérale, préconisée par des hommes d'État comme Pitt. Les colonies furent dotées des institutions représentatives, exerçant le pouvoir législatif, et le Parlement de Westminster se garda d'exercer ses pouvoirs supérieurs de taxation ou même de législation (1). Mais les abus n'avaient pas disparu pour autant ; les assemblées coloniales étaient encore privées d'un pouvoir de contrôle effectif sur leur administration. Leurs gouverneurs relevaient surtout de *Downing Street*. Leurs actes étaient inspirés par un ministre anglais sur lequel les colonies n'avaient aucune action. A partir de 1830, un mouvement de réforme traversa toutes les colonies, aussi bien au Canada qu'en Australie. L'idée d'autonomie est à la base de ce mouvement. Des esprits clairvoyants et libéraux comme Wakefield et Lord Durham s'accordèrent à la conseiller. On finit par s'y décider. A partir de 1847, toute une série de constitutions coloniales furent accordées.

(Bas-Canada, 1847 ; Provinces Maritimes, 1854 ;

1. En ce sens, le Parlement britannique a passé, en 1778, un act sur la taxation coloniale. Cet act pourrait être abrogé par le même Parlement.

Victoria, 1850 ; Australie du Sud, Tasmanie, 1850 ; Nouvelle-Zélande, 1852 ; Queensland, 1859). Ces constitutions établissent toute l'autonomie coloniale. Elles donnent aux assemblées, avec le contrôle parlementaire des gouverneurs coloniaux, une réelle action gouvernementale. Aussi bien le système a-t-il été qualifié de *self government*, qui signifie littéralement gouvernement par soi-même. L'idée domine aujourd'hui la pratique britannique quant aux colonies de peuplement. L'Australie de l'Ouest en 1890, puis les colonies annexées d'Orange et du Transvaal en 1906, ont été les dernières à bénéficier de ces institutions. Pour l'Orange et le Transvaal, c'était une des conditions stipulées au traité de paix de Vereniging (1902) (1).

1. Le traité de Vereniging garantissait « quand les circonstances le permettraient, l'octroi d'institutions représentatives et du *self government* ». Disons tout de suite que les deux Etats avaient été annexés avant même la conclusion de la paix. On ne songea à réaliser la promesse faite qu'en 1905. Un premier projet fut élaboré par le gouvernement. La Constitution qu'il établissait ne donnait qu'une ombre de liberté aux annexés, car le pouvoir exécutif, dans les deux Etats, était complètement indépendant de l'assemblée constituée. L'opinion libérale s'émut des protestations dirigées contre le projet par les divers éléments de la population sud-africaine. La question fut abondamment discutée. La controverse a été incorporée dans un livre bleu, qui fut soumis au Parlement de Westminster. Le ministère libéral se décida en 1906 à accorder une constitution impliquant le *self government*. Les conservateurs combattirent violemment la mesure et lui prédirent le sort le plus fâcheux. Ils ont dû reconnaître l'erreur de leurs pronostics.

Il n'est pas sans intérêt de rapprocher le cas des annexés

A la suite d'une lente évolution qu'il n'entre pas dans notre plan de retracer, les diverses colonies autonomes se sont groupées dans la suite selon leurs affinités géographiques. Ainsi sont apparus à l'existence le Dominion du Canada en 1867, le Commonwealth d'Australie en 1900 et la République sud-africaine en 1909. Ces nouveaux groupements ont un caractère fédéral. Les constitutions qui les organisent ont toutes été approuvées par le Parlement de Westminster.

Cette politique coloniale nouvelle posait le problème de l'unité sous un jour nouveau. Les constitutions, en dotant les pouvoirs locaux des plus larges attributions, de l'action gouvernementale, réagissaient nécessairement sur les pouvoirs jusqu'alors conservés par la Métropole au regard des colonies. Ces pouvoirs subissaient une indéniable diminution. Il importait dès lors de préciser le lien de dépendance des colonies vis-à-vis de la Métropole. Toutes les constitutions se sont efforcées de le faire. D'abord, elles ont proclamé la suprématie du Parlement de Westminster. Ce Parlement, par l'autorité duquel les constitutions avaient été conférées, se réservait le pouvoir suprême de les abroger en tout ou partie. La souveraineté continuait à résider en lui. D'autre part, toutes les constitutions ont fait dépendre l'exécutif colonial de

Boers de celui de l'Irlande. (V. Erskine Childers, *the framework of Home rule*, chap. VII).

l'exécutif britannique. Le lieutenant gouverneur qui est généralement l'organe colonial d'exécution est un représentant du roi, nommé par le gouvernement britannique. Enfin, au point de vue judiciaire, la Grande-Bretagne a maintenu un contrôle plus ou moins étendu sur les autorités judiciaires coloniales.

A considérer la lettre de ces principes, la dépendance des grandes colonies peut paraître assurée. Mais la lettre des textes ne doit pas faire illusion. Et d'abord la dépendance judiciaire se réduit à fort peu de chose. Seule, l'existence du gouverneur colonial témoigne véritablement de la réalité de l'Unité, car la suprématie législative du Parlement de Westminster reste une pure théorie.

Ce dernier point a la plus grande importance, car la réalité du pouvoir politique, dans les différentes collectivités britanniques, se trouve dans les Parlements. Si, donc, la dépendance des Parlements coloniaux à l'égard du Parlement de la métropole est illusoire, on peut douter de la force de l'unité. Pourquoi donc la suprématie du Parlement métropolitain apparaît-elle toute théorique? Remarquons tout d'abord que le pouvoir retenu a pu être, normalement, exercé par le Parlement de Westminster. Cela ne saurait guère en prouver l'efficacité. Il faut plutôt se placer dans l'hypothèse d'un conflit des Parlements. A vrai dire, les constitutions ont soigneusement fixé les attributions. Cependant, quelle qu'en

puisse être la perfection, elles n'ont pu supprimer toute obscurité ou chasser tous les doutes. D'autre part, un pouvoir expressément réservé, celui pour le Parlement de Westminster, d'abroger les constitutions coloniales, pourrait-il être exercé en fait ?

Cela paraît pour le moins problématique, car l'exercice d'un pouvoir effectif se heurterait à une maxime de droit public britannique, dont les colonies pourraient se prévaloir à tout instant. C'est le principe *No taxation without representation*, qui pourrait être élargi et formulé ainsi : « Législation impossible sans représentation. » Les colonies ne sont pas représentées à Westminster. Dès lors, elles seraient fondées à élever contre toute législation venue de Westminster, les protestations les plus fortes. C'est ainsi qu'en dépit de la lettre des constitutions, le Parlement impérial n'a jamais songé à exiger des colonies autonomes des subsides quelconques. Pour le faire, il ne pourrait que s'adresser aux législatures locales qui, seules, ont le pouvoir de taxer leurs représentés. C'est ainsi que l'unité douanière de l'empire n'existe pas. L'idée d'un Zollverein, préconisée par les impérialistes, ne pourrait voir le jour qu'avec des modifications politiques importantes (1). En fait, des nécessités nouvelles ont fait naître des besoins nouveaux, dont les colonies ont accepté de prendre leur part. Mais un véritable

1. V. *Taxation of colonies Act* (18 Geo. III, c. 12) Act de 1758.

organe a tendu à se dégager pour que ce résultat ait été possible. Nous voulons parler des Conférences coloniales qui se réunissent périodiquement et examinent les besoins généraux de l'Empire.

Des sacrifices pécuniaires ont pu ainsi être consentis par les colonies. Mais il a fallu une décision des pouvoirs locaux qui gardent une indépendance volontiers jalouse. En 1913, le Sénat canadien a refusé la construction de dreadnoughts à laquelle il était convié par le gouvernement britannique. Les conférences coloniales constituent une tentative intéressante. Mais ne peut-on pas conclure de cet effort empirique d'organisation qu'il n'existe pas encore un véritable organe d'unité dans l'Empire britannique ? Le Parlement de Westminster, étant donné sa composition actuelle, ne saurait être cet organe. En définitive, c'est la Couronne britannique, qui, prenant une nouvelle utilité, apparaît comme le lien unissant de vastes empires à une métropole lointaine. Un sentiment de loyalisme ardent maintient encore l'unité, et a permis à certaines heures critiques la collaboration de tout l'Empire britannique. Mais le sentiment est une force mouvante sur laquelle le durable ne peut se fonder.

Il n'était pas indifférent de se livrer à cet aperçu colonial pour nous rendre bien compte des problèmes que faisait naître l'autonomie irlandaise. L'analogie des cas est certaine. A l'Irlande, comme

aux colonies, il était question de conférer des pouvoirs autonomes, le *self government*. Mais, alors, quel rapport établirait-on entre l'Irlande et la Grande-Bretagne ? La proximité géographique de l'Irlande rendait le problème singulièrement délicat. On a toujours éprouvé quelque alarme, de l'autre côté du détroit, à l'idée de conférer à l'Irlande l'autonomie. Le Retrait de l'Union proposé par O'Connell avait échoué pour n'avoir pas suffisamment tenu compte de ces réalités. En demandant la reconstitution de l'ancien Parlement irlandais, il n'avait demandé rien moins que le retour à l'ancienne Union dynastique. Le Home rule n'a pu réunir en Grande-Bretagne quelques chances de succès qu'en sacrifiant la position d'intransigeance où s'était établi le Libérateur. Le parti nationaliste, en renonçant à détruire l'Union législative, acceptait la subordination de l'Irlande au Parlement de Westminster. Dès lors, allait-on traiter l'Irlande comme une colonie ou lui faire un statut différent ?

Les différents Bills du Home rule de 1886, 1893 et 1912, ont reproduit des dispositions similaires relativement à la dépendance des pouvoirs irlandais dont ils proposaient l'établissement. Ils ont tous soigneusement limité leurs attributions, réservant à Westminster l'appréciation des intérêts généraux du Royaume-Uni. Ils ont placé les différents pouvoirs irlandais dans une dépendance étroite vis-à-vis des pouvoirs

britanniques. L'exécutif irlandais sera remis à un représentant de la Couronne (cl. 31, Bill, 1912). Le pouvoir judiciaire est soumis au contrôle suprême du Comité judiciaire du conseil privé britannique (cl. 28, Bill, 1912). Enfin, tous les projets s'accordent à proclamer *la suprématie absolue du Parlement-Uni sur le pouvoir législatif irlandais* (1). Les différents Bills sont vis-à-vis de l'Irlande de véritables constitutions, qu'il ne lui sera pas possible de modifier par elle-même. Des garanties précises sont réservées à la Grande-Bretagne. Ces divers points seront étudiés ultérieurement. Ils rapprochent la Constitution irlandaise des constitutions coloniales. Nous voulons insister maintenant sur un trait qui les diffère essentiellement : c'est le maintien d'une représentation irlandaise à Westminster.

Tout le débat du Home rule s'est concentré sur la question, qui n'a cessé de provoquer d'ardentes polémiques. Les partisans du Home rule soutinrent à ce propos des opinions diverses, les uns se prononçant pour le maintien, les autres pour l'exclusion. Les adversaires usèrent tour à tour du maintien ou de l'exclusion comme d'une arme contre le Home rule.

L'opinion des cabinets libéraux a varié. Gladstone lui-même s'est déclaré tour à tour pour l'exclusion, puis

1. V. Hansard, Collection, vol. XXXVIII, p. 73, 95, 126, 151, 245, 260, 312, 394, 433, 672, 697; vol. XXXIX, p. 731, 803, 1668, 1759, 1861, 1767, 1774, 1782.

pour le maintien. Le grand homme d'État a su d'ailleurs trouver en faveur de l'une et l'autre solutions des arguments très forts. C'était donc, on le voit, une question épineuse. Lors de l'octroi des constitutions coloniales, la difficulté ne s'était pas présentée. On n'avait pas songé à donner aux colonies une représentation, car son utilité ne se faisait pas sentir. Dans le cas irlandais, il en était autrement, car le Parlement de Westminster entendait conserver sur l'Irlande non pas seulement des pouvoirs théoriques de législation, mais encore un pouvoir effectif de taxation. En 1886, il refusait à l'Irlande le pouvoir d'établir sa propre taxation. L'unité fiscale du Royaume-Uni apparut à tous comme une nécessité supérieure. En réalité, c'était surtout l'unité douanière qu'on voulait sauvegarder. On craignit que l'Irlande désormais maîtresse de sa taxation, n'élevât à l'encontre des produits britanniques une barrière de protection. Les intérêts s'alarmèrent à cette idée. Aussi on ne doit pas s'étonner de la concordance des différents projets du Home rule sur ce point. *Tous refusent à l'Irlande la plénitude du pouvoir fiscal, et réservent un pouvoir de taxation au Parlement de Westminster.* L'Irlande va donc payer des taxes établies par le Parlement britannique.

Mais alors, la logique commandait qu'une représentation irlandaise fût maintenue. Supprimer cette représentation et traiter l'Irlande comme une colonie

allait être une source de complications certaines auxquelles il était difficile que l'unité fiscale pût résister. Car si les colonies s'accommodent d'un pouvoir théorique, sans inconvénient pour elles, l'Irlande allait-elle accepter d'être taxée par un Parlement, où ses intérêts ne pourraient se faire entendre ? Ils risquaient ainsi d'être sacrifiés à leurs concurrences, et il ne manquait pas d'historiens pour rappeler comment l'industrie lainière irlandaise avait sombré au XVIII^e siècle, sous les coups du Parlement anglo-écossais, qui alors n'avait agi que par usurpation. Allait-on consacrer légalement les abus inévitables qui se commettraient par la suite ? On pouvait ainsi prévoir des résistances irlandaises, et à bref délai, un conflit qui mettrait en péril la constitution conférée.

Gladstone ne se rendit pas d'abord à l'argument, dont il avait pourtant mesuré la puissance dans son discours du mois d'avril 1886. Il proposait simplement, en atténuation, de laisser à l'Irlande le bénéfice des taxes votées par le Parlement impérial. En réalité, l'impossibilité pratique d'un pareil système n'échappa point à sa clairvoyance. Il semblait par avance en prévoir l'échec, car il déclare dans ce même discours que l'unité fiscale du Royaume-Uni n'est pas un dogme. Mais le maintien de la représentation irlandaise à Westminster lui paraissait devoir soulever de telles objections, qu'il préférait sacrifier cette représentation et avec elle le principe : *No taxa-*

tion without representation. A la vérité, tout le projet de 1886, assez critiquable par ailleurs, était vicié par ce duel de principes. Son échec retentissant fut dû en grande partie, sans doute, à cette tare.

C'est pourquoi dès 1893, Gladstone ne se faisait pas scrupule d'adopter le principe contraire. Il se décidait pour le maintien d'une représentation irlandaise de 80 membres. Le Bill de 1912 se rallie au même principe, mais il réduit encore la représentation conservée.

Cette disposition était d'autant plus nécessaire, qu'indépendamment de la raison de principe que nous avons dégagée, le maintien se recommande par d'autres raisons non moins sérieuses. Nous verrons que la revision du Bill de Home rule ne pourra être opérée qu'à Westminster. Cette revision deviendrait singulièrement difficile en l'absence de députés irlandais. Aussi Gladstone prévoyait-il dans le Bill de 1886 une procédure compliquée, en vertu de laquelle les Parlements d'Irlande et de Grande-Bretagne devraient se réunir pour l'œuvre de revision. Cette procédure devient inutile par suite de la rétention des membres irlandais. Ainsi se trouve fortifiée une des principales garanties de l'unité de l'État, qui se trouve dans le pouvoir de revision de l'autonomie accordée. Tout au plus a-t-on prévu une adjonction temporaire à la représentation irlandaise pour le cas où les dispositions financières seraient rectifiées. Enfin, nous

verrons que des services administratifs importants de l'Irlande sont réservés au seul contrôle de Westminster. N'était-il pas d'autant plus nécessaire de donner à l'Irlande avec une représentation le contrôle de services qui l'intéressent ?

La nouveauté qu'introduit le Bill de 1912 est la rédaction considérable qu'il opère dans la représentation retenue aux Communes (1). Cette représentation qui est aujourd'hui de plus de 100 membres est proportionnellement plus forte que la population irlandaise ne l'exige actuellement. Ce chiffre ayant été prévu par le pacte de 1801, a paru jusqu'ici intangible. On a considéré qu'il y avait là une garantie au profit de l'Irlande. Aujourd'hui ce chiffre ne sera plus que de 42 membres. Il sera ainsi proportionnellement inférieur à la population représentée. Cette réduction a eu pour but de calmer certaines inquiétudes, de diminuer la portée de certains arguments, qui cependant gardent encore quelque force. On a craint que le système nouveau ne fut par trop favorable à l'Irlande, que la Grande-Bretagne ne fût à son tour sacrifiée. Enfin, la forme de l'État subissait une modification importante, sur laquelle des publicistes renommés n'ont cessé d'appeler l'attention. Le célèbre juriste Dicey a fait le procès

1. La représentation à la Chambre des Lords reste la même. V. Hansard, vol. XXXVIII, p. 27, réponse de M. Asquith à ce sujet. Débats du 6 mai 1912.

du fédéralisme introduit dans la Constitution britannique par le Home rule.

Retenons d'abord ce fait que la représentation irlandaise maintenue à Westminster n'est pas une délégation du Parlement irlandais que le Bill constitue. Cette représentation sera élue par l'Irlande selon le suffrage ordinaire et suivant une répartition arrêtée dans la *clause 1*, deuxième partie du Bill (soit 8 députés des bourgs et 34 des comtés). Elle ne saurait donc être comparée à la délégation autrichienne ou à la délégation hongroise, dont la réunion constitue l'organe législatif commun de la monarchie dualiste. Les membres irlandais élus viendront prendre place à la Chambre des Communes au même titre que leurs collègues anglais ou écossais. Leurs prérogatives seront égales, et leur action s'exercera à Westminster aussi bien sur la législation que sur le gouvernement de l'ensemble. On sait, en effet, que le Parlement britannique n'a pas comme le Reichstag allemand des pouvoirs exclusivement législatifs et budgétaires. Il possède traditionnellement, par le moyen du régime de cabinet, des pouvoirs de gouvernement. Et c'est là une source de difficultés très sérieuses pour l'application du Home rule (1).

L'Irlande, qui bénéficiera de l'autonomie, c'est-à-dire qui exercera sur ses propres affaires un contrôle

1. V. Hansard, Coll., vol. XXXVIII, p. 134, 329, 432, 485, 669, 671.

exclusif de tout contrôle du Parlement britannique, continuera-t-elle, par le moyen de la représentation retenue, à exercer sur les affaires proprement anglaises un pouvoir quelconque ? Il y aurait déséquilibre si les Irlandais, désormais autonomes, pouvaient exercer une action quelconque sur les affaires particulières de l'Angleterre et de l'Écosse. Dans l'état actuel des choses, c'est ce qui se produit, mais c'est la contre partie de l'action exercée sur l'Irlande par les Anglais et les Écossais. Demain, une situation nouvelle se présentera.

La légitimité de l'action irlandaise, en ce qui concerne les intérêts les plus généraux de l'État britannique n'est pas contestable. La défense du pays est pour l'Irlandais comme pour l'Anglais un souci commun. De même tout ce qui touche à la Couronne. Mais est-il équitable que les intérêts particuliers de l'Angleterre ou de l'Écosse soient laissés, tant soit peu, à l'appréciation des Irlandais, alors que ceux-ci affirment leur volonté du particularisme ? Si le Parlement britannique n'avait que des pouvoirs législatifs, une ligne de démarcation plus ou moins rationnelle pourrait être tracée. Sur certaines questions, il serait permis aux Irlandais de faire entendre leurs voix. Mais sur d'autres questions, leur vote ne serait pas admis. Pareil système a tenté le législateur de 1893. Il avait introduit une clause dite *in and out*, en vertu de laquelle les Irlandais ne seraient admis à

la discussion et au vote que lorsque les intérêts communs seraient en jeu. Pareille clause n'a pas été reproduite par le Bill de 1912. Mais au cours de la discussion générale, les Irlandais ont été unanimes à proclamer leur désir de ne plus intervenir dans les affaires particulières de leurs voisins. En réalité, il était extrêmement difficile de démarquer ce qui est intérêt général de ce qui ne l'est pas. Certains actes relèvent des deux aspects. Ainsi l'acte le plus important de la vie parlementaire, le budget, satisfait à la fois à des besoins généraux et particuliers. On a préféré laisser aux circonstances et à l'opportunité le souci de régler ces questions délicates. Cela est pourtant fâcheux, car si les Irlandais s'avisaient, contrairement à leurs promesses, d'intervenir dans les affaires anglaises, au nom de quel principe pourrait-on le leur interdire ?

Mais, en réalité, ils posséderont, quoiqu'on fasse par leurs votes sur les intérêts communs, le moyen de réagir sur les intérêts particuliers de l'Angleterre ou de l'Écosse. Ils peuvent agir sur le gouvernement. Cela est incontestable et la répercussion sur les affaires anglaises ou écossaises n'est pas douteuse. Ainsi qu'on suppose à la Chambre des communes la répartition politique suivante :

Conservateurs 310 ; libéraux 275 ; les Irlandais pourront, sur une affaire d'ordre général, en s'unissant à la minorité libérale, mettre en échec le gouverne-

ment britannique et ainsi l'opinion proprement anglaise ou écossaise. L'objection est irréfutable.

La diminution de la représentation irlandaise ne fait pas disparaître le danger. On peut craindre que par un jeu de bascule, la représentation irlandaise rende impossible la vie des cabinets, et l'on conçoit aisément les alarmes que provoque en Grande-Bretagne une pareille perspective. A vrai dire, pour qu'elle puisse se produire, il faut imaginer l'équivalence en nombre des deux grands partis traditionnels, hypothèse qui n'est pas absolument chimérique. Il faudrait aussi supposer que la représentation irlandaise garde son farouche isolement et ne se divise pas politiquement, comme il est assez naturel de prévoir qu'elle le sera.

Toujours est-il qu'à ce propos le Bill mérite toutes les critiques. Mais était-il possible de résoudre la question par des moyens ordinaires ? Il faudrait, pour arriver à une solution pleinement satisfaisante, supposer la création d'un Parlement uniquement occupé des affaires de l'ensemble, où prendrait naturellement place la représentation irlandaise, alors que les affaires particulières de la Grande-Bretagne seraient livrées à un organe spécial, qu'il reste à organiser. Mais on s'aperçoit qu'on aboutirait ainsi à fédéraliser l'État britannique. L'idée est déjà dans les esprits (1).

1. V. Hansard, vol. XXXVIII (1912), p. 263, 312, 333, 335, 340, 422, 538, 604, 615, 699.

On a fait valoir que le Parlement de Westminster, embarrassé par l'examen continuel des questions locales, est surchargé de besogne, au grand dam des intérêts généraux du Pays. D'autre part, il y a en Écosse et dans le pays de Galles des aspirations vers l'autonomie. Les milieux libéraux et radicaux semblent assez favorables à cette évolution nouvelle. Ils font observer que le libre gouvernement y gagnerait en facilité et que l'Empire n'y perdrait pas sa force. Enfin et surtout, ils tirent argument de la situation nouvelle que crée le Home rule irlandais, qui a eu pour effet de faire passer l'État britannique à une forme nouvelle, dont nous essayerons maintenant de préciser le caractère.

Nul doute que par l'octroi du Home rule, l'État irlandais se trouve rappelé à la vie. L'Union n'avait pas eu pour conséquence de faire disparaître la personnalité juridique de l'Irlande. L'Irlande incorporée à l'État britannique par l'Union conservait pourtant son individualité, mais le pouvoir dont elle était le siège avait passé à l'État britannique. L'Union est maintenue, mais l'autonomie conférée a pour effet d'opérer une dévolution de pouvoirs à l'Irlande. Ces pouvoirs, quoique subordonnés, ne peuvent être rattachés qu'à une entité juridique : l'État. L'État irlandais ne sera pas souverain, voilà tout. Nous savons qu'il existe des États de ce type — d'un côté les États vassaux ou protégés — d'autre part, les États particu-

liers d'un État fédéral. A vrai dire, on a contesté l'existence d'États sans souveraineté. On a soutenu qu'en dehors de la souveraineté il n'existait aucun critère de l'État. Pourtant l'histoire nous montre l'État détaché de la souveraineté. Forme transitoire, dira-t-on, destinée à s'effacer. Mais qu'importe en pareille matière la durée ? Au surplus, les autorités des jurisconsultes allemands Laband et Rehm nous confirment dans cette idée. Les États particuliers de l'Empire allemand ne sont pas souverains, pas plus que les cantons suisses, ou les États des républiques américaines. L'État fédéral est seul pourvu de la souveraineté. Ne faudrait-il donc voir dans le nom d'États particuliers, qu'une vaine terminologie ? L'Irlande va se trouver, en vertu du Bill de Home rule, dans une situation analogue à celle d'États comme le Saxe, la Bavière ou le Wurtemberg. La seule différence entre les situations est que ces États ont connu la pleine souveraineté et qu'ils l'ont sacrifiée à l'Empire allemand, tout en conservant leur individualité. Le Parlement britannique garde sa souveraineté, mais restitue à l'Irlande des pouvoirs autonomes qui ne peuvent se fonder que sur le concept juridique d'État. La généralité du but poursuivi par les autorités constituées en Irlande indique suffisamment la nature de l'être de raison sur lequel elles s'appuient. Le comté ou le département ne sauraient ainsi être comparés à la personne juridique que

constituera l'Irlande. C'est ainsi que personne ne conteste aux grandes colonies autonomes la qualité d'États. La seule différence avec l'Irlande se trouve, nous l'avons déjà montré, dans le rapport qui unira l'État irlandais à l'État britannique. En maintenant la représentation irlandaise à Westminster, l'État britannique s'est acheminé dans la voie fédérale. Mais il n'y est pourtant pas parvenu complètement. On ne pourra le dire que lorsqu'il existera en Écosse et en Angleterre un Parlement local, comparable au Parlement irlandais. Ainsi se trouverait ramené à la vie un État anglo-écossais. Jusqu'ici, l'État britannique et l'État irlandais sont seuls à exister.

La forme actuelle est ainsi un fédéralisme imparfait, incomplet. Elle n'est plus unitaire. Elle n'est pas encore fédérale. Elle semble devoir être transitoire, soit qu'une réaction emporte le Home rule ou qu'une généralisation des autonomies place le Royaume-Uni en plein fédéralisme.

CHAPITRE IV

LES ORGANES DE L'AUTONOMIE

Nous avons établi, dans le précédent chapitre, comment l'unité britannique est assurée au triple point de vue de l'exécutif, du législatif et du judiciaire. Sous ces trois aspects, le nouvel État irlandais sera dépendant de l'État britannique, dont il est partie. Il importe maintenant de se rendre compte du contenu réel de l'autonomie.

Les *Bills de Home rule* ont, à la fois, opéré une dévolution de pouvoirs à l'Irlande, et établi pour elle une constitution, c'est-à-dire fixé les organes à travers lesquels s'exerceraient ces pouvoirs. Il est en effet possible d'imaginer une simple dévolution de pouvoirs, sans constitution corrélative. Aussi, certaines constitutions australiennes ont été établies par des organes australiens, puis soumises à l'adhésion du Parlement britannique. Un Act de 1850 accordait aux colonies de Victoria, de l'Australie du Sud et de la Tasmanie le pouvoir d'établir leur propre constitution. Ces colonies usèrent de cette faculté et les cons-

titutions qu'elles s'étaient données furent approuvées par une série d'Acts passés par Westminster en 1855. Il était impossible de songer pour l'Irlande à une semblable procédure, pour cette bonne raison qu'il n'existait pas et qu'il n'existe pas encore dans ce pays un organe juridique ayant capacité pour établir une constitution, tandis que les colonies citées possédaient déjà des organes représentatifs.

Nous étudierons donc à la fois les organes constitués par le Bill et les pouvoirs qui leur sont conférés, pouvoirs dont nous déterminerons les limites. Nous aurons ainsi parcouru le champ de l'autonomie.

Les mesures de dévolution sont courantes dans la vie des États. Elles sont liées soit au besoin d'une meilleure administration, soit aux revendications particularistes. C'est même un aspect de la vie des nationalités de tendre souvent à l'indépendance complète après un parcours plus ou moins agité à travers les formes diverses de l'autonomie. Il peut y avoir seulement dévolution de fonctions administratives jusque-là concentrées et dont l'État abandonne l'exercice à des organes locaux. Ces organes locaux peuvent être représentatifs des populations, plus spécialement, élus. On se trouve alors en présence de la décentralisation administrative.

Jusqu'ici, il n'y a pas proprement dévolution de pouvoirs. Au contraire de toute dévolution de législation qui marque un pas vers l'autonomie. L'auto-

nomie peut être plus ou moins large, aller d'une simple participation des organes locaux élus à l'œuvre législative (1), jusqu'à un abandon presque complet de la législation. Enfin, quand, en plus des pouvoirs législatifs conférés, on attribue aux assemblées locales un pouvoir de contrôle gouvernemental, avec sa conséquence logique de responsabilité ministérielle et l'établissement du régime de cabinet, on aboutit à la forme supérieure de l'autonomie connue sous le nom de *self government*.

La pratique britannique est particulièrement riche d'exemples, illustrant les différents types que nous avons tâché de déterminer. Des colonies de la Couronne qui n'ont que des pouvoirs propres très réduits aux grandes colonies autonomes, il y a une diversité profonde, dont on s'est d'ailleurs félicité. C'est un signe de souplesse dans l'adaptation à des conditions qui sont très diverses. Pour les grandes colonies autonomes, c'est à une lente évolution qu'elles doivent leur régime de large liberté particulière, grâce auquel elles réalisent des progrès rapides et sûrs. A la vérité, il y a une sorte de nécessité qui pousse les assemblées politiques des peuples européens vers le rôle gouvernemental. Aussi ne doit-on, pas s'étonner que l'Irlande ait désiré surtout posséder cette forme d'autonomie supérieure. Elle ne l'a jamais connue,

1. V. *les Colonies de la Couronne britannique*. Thèse Sicé.

puisque son ancien Parlement, rétif à toute réforme parlementaire, s'était par cela même condamné à ne jamais y parvenir. Le premier article des revendications nationalistes était le libre gouvernement de l'Irlande par l'Irlandais. Une dévolution simplement législative ne paraissait pas suffisante et l'Irlandais a réclamé une constitution autonome sur le modèle colonial⁽¹⁾ L'Irlande aura enfin la bonne fortune, après la lutte si pénible qu'elle a poursuivie, de bénéficier d'une constitution très libérale dans son ensemble. Elle va jusqu'à l'octroi du *self government*. Il importe d'étudier d'abord les assemblées représentatives créées en Irlande, qui sont la condition de l'exercice du libre gouvernement. Après quoi, il nous restera à déterminer le caractère de ce nouveau gouvernement.

Le Bill de 1912 introduit en Irlande deux assemblées : le Sénat et la Chambre des Communes. C'est donc le système bicaméral qui est adopté. La tradition anglo-irlandaise et la pratique constitutionnelle s'accordaient à conseiller un système qui se recommande par sa modération essentielle et par des résultats utiles. L'intérêt spécial de la mesure a été d'assurer aussi une garantie aux minorités irlandaises, en donnant à la législation un caractère à la fois plus réfléchi et plus durable. Le Bill de 1886 avait adopté un système assez curieux. Il établissait deux ordres qui devaient tenir

1. V. Hansard, Coll., vol. XXXVIII, p. 67, 130, 321, 457, 480, 608, 661, 665, 670, 690, 692.

séance et délibérer ensemble. Leur dualité n'apparaissait, d'abord, que dans la différence de recrutement, puis dans la faculté laissée à l'ordre numériquement le plus faible de demander une délibération et un vote séparés, choses qui devaient être accordées de droit. C'était pour le premier ordre constitué une garantie très curieuse, dont on ne peut guère trouver l'exemple que dans l'archaïque constitution du duché de Mecklembourg. Les Bills de 1893 et 1912 ont effacé ce système suranné et constitué deux Chambres séparées, et on a cherché actuellement dans la composition différente des assemblées un moyen additionnel d'assurer leur différence.

Le Sénat irlandais comprendra 40 membres (1). Le mode de recrutement du Sénat a donné lieu aux plus vives controverses. Le projet primitif du gouvernement était de le faire nommer d'abord par le gouvernement britannique, puis par le gouvernement irlandais. Ce système a été combattu à la fois par les radicaux et par les conservateurs. Il a semblé aux uns contraires aux vrais principes, aux autres, il a paru une garantie illusoire pour la minorité irlandaise. Finalement, on s'est décidé, en cours de discussion, pour le recrutement par l'électeur avec un système de représentation proportionnelle. En tout cas, les sénateurs seront élus pour huit ans et le Sénat sera renouvelé par quart tous les deux ans.

1. V. Hansard, vol. XXXIX, p. 1696, 1698.

La Chambre des Communes irlandaise sera élue au suffrage presque universel d'après les franchises établies dans le *Reform Act* de 1884. Les femmes demeurent exclues de l'électorat, dont elles témoignent quelque dépit. La Chambre comprendra 164 membres élus par les bourgs et les comtés, soit 34 pour les bourgs (Dublin, Belfast, Londonderry, Cork, Limerick, Waterford), 2 membres pour l'Université de Dublin, 128 pour les 4 comtés, total 164 ; soit par province 59 membres pour l'Ulster, 14 pour le Leinster, 37 pour le Munster, 25 pour le Connaught. La Chambre des Communes sera élue pour cinq ans, et renouvelée en bloc.

A ces deux Chambres représentatives, il faut ajouter le roi de Grande-Bretagne et d'Irlande, et c'est la réunion de ces trois organes qui constitue le Parlement d'Irlande (clause 1, § 1 du Bill). Cette disposition est conforme à la pratique constitutionnelle britannique. Tirée de la pratique anglaise la plus ancienne, elle a été étendue aux colonies à *self government* puis à l'Irlande. C'est au Parlement d'Irlande qu'appartiendra le pouvoir législatif. Ce Parlement devra avoir au moins une session annuelle (cl. 6, § 1). Si le titre de pouvoir continue à appartenir au roi, c'est à son représentant direct en Irlande qu'appartiendra l'exercice du pouvoir en Irlande. Nous étudierons par la suite les conditions fixées à l'exercice de ce pouvoir. Il suffit maintenant de dire que le Lord lieutenant convoque le Parlement

et qu'il possède le pouvoir de le proroger et de le dissoudre.

Les pouvoirs législatifs des deux Chambres sont égaux. Elles possèdent l'initiative des lois. Mais une réserve importante doit être faite pour les lois de finance. Ainsi donc les lois ordinaires pourront émaner aussi bien du Sénat que de la Chambre des Communes et le Sénat possédera à leur égard un pouvoir de contrôle absolument égal à celui de la Chambre populaire. Mais comme il était naturel, on a prévu l'opposition des deux assemblées, le conflit possible et le moyen de le résoudre. Contre la Chambre des Communes, l'arme de la dissolution pourra fonctionner et nous savons qu'elle est de pratique courante en Grande-Bretagne. Par contre, pareil moyen ne peut être employé contre la Chambre-Haute. On n'a pu songer à laisser à cette dernière le pouvoir d'arrêter indéfiniment les Bills provenant de la Chambre des Communes. Pareille obstruction deviendrait intolérable au cas où une dissolution serait déjà intervenue, où le pays appelé à dire son mot aurait approuvé la Chambre populaire. Qu'on n'oublie pas que la démocratie est appelée à régir l'Irlande et que des résistances prolongées et injustes seraient singulièrement dangereuses pour l'ordre constitutionnel. Aussi le Bill a-t-il prévu un moyen de briser la résistance du Sénat. Il s'est inspiré encore ici de la pratique coloniale, plus précisément de la Constitution sud-africaine. D'après

la clause 11 du Bill de 1912, si dans une deuxième session la Chambre des Communes persiste dans son vote primitif, le Lord lieutenant pourra provoquer une séance plénière des deux assemblées et le désaccord sera tranché à la majorité des voix réunies des membres présents.

Telles sont les deux assemblées législatives irlandaises. Il importe maintenant d'étudier les pouvoirs législatifs conférés à l'Irlande.

Le Parlement britannique s'est trouvé en présence de deux thèses. L'une conseillait une dévolution législative sur des points limités, strictement énumérés; l'autre se prononçait en faveur d'une dévolution générale de la législation, avec des réserves et des limitations précises énumérées dans le Bill. La première procédait d'un esprit de méfiance peu compatible avec l'idée du Home rule. Elle maintenait au Parlement de Westminster la plus grosse part de l'action législative en Irlande. La seconde, au contraire, s'appuyant sur la pratique constitutionnelle coloniale, était plus libérale. Aussi bien faut-il ajouter que l'idée d'une dévolution limitée se liait au refus de toute action gouvernementale aux assemblées irlandaises. C'est la thèse libérale qui a triomphé dans les trois projets de 1836, 1893 et 1912. Toute la législation irlandaise est remise dans son ensemble au Parlement irlandais, sauf les réserves explicites énumérées dans le Bill. Le Parlement irlandais pourra donc

exercer son action législative sur toutes les matières non réservées par le Bill (1).

Observons tout d'abord que les limitations sont singulièrement plus étendues que dans les Constitutions coloniales. Les pouvoirs coloniaux peuvent s'exercer sur toutes les matières, hormis les questions touchant à la Couronne, au lieutenant gouverneur et aux relations de politique internationale. Leur champ d'action est donc très vaste, puisqu'elles peuvent établir leur propre système de taxation, lever des troupes et consentir des traités de commerce. Au contraire, l'Irlande va bénéficier de pouvoirs beaucoup plus limités, puisque indépendamment des limitations générales qui se trouvent dans les Constitutions coloniales, elle ne pourra établir en toute liberté sa propre taxation, traiter commercialement avec les pays étrangers et organiser son propre système de défense. Ces diverses limitations répondent à des préoccupations de sécurité pour l'État britannique. D'autre part, il en est dont l'origine est pour ainsi dire accidentelle, qui se rattachent à un fait contingent, dont la disparition pourra entraîner leur propre abolition. Il nous faut maintenant énumérer ces limitations.

Tout d'abord, le pouvoir législatif irlandais ne pourra s'exercer qu'en Irlande et dans les dépendances

1. V. Hansard, vol. XXXVIII, p. 75, 96, 152, 156, 245.

irlandaises, c'est-à-dire les petites îles nombreuses dont l'Irlande est entourée. A ce propos, il est utile de rappeler que l'île de Mann bénéficie depuis longtemps d'un régime spécial d'autonomie, qui peut être rapproché de celui des îles anglo-normandes. La question de l'Ulster est destinée à entraîner des modifications, pour le moins temporaires, dans la configuration géographique politique de l'Irlande. Il semble à peu près certain que quelques comtés de cette province échapperont pour une période temporaire à l'application du Home rule. Les dernières déclarations de M. Asquith (9 mars 1914) permettent d'entrevoir ce changement.

Toutes les autres limitations d'ordre spécifique s'opposent à cette limitation territoriale.

En premier lieu, l'Irlande ne pourra modifier le Home rule. Le Bill de 1912 échappera à son contrôle, et cela est naturel, puisque c'est une loi de Westminster. Or, on a vu dans le premier chapitre que seul le Parlement de Westminster possédait le pouvoir d'abroger ou de modifier partiellement le Home rule. A cette même idée, se rattache l'impossibilité d'une législation concurrente. Toute loi britannique fera fléchir la loi irlandaise et s'ajoutera aux limitations constitutionnelles expressément formulées dans le Bill. Cela résultait suffisamment du principe posé dans le paragraphe 2 de la clause 1 du Bill. Pourtant on a éprouvé le besoin de le déclarer expressément dans la clause 41.

Ainsi donc, la Constitution irlandaise sera RIGIDE au regard des organes législatifs irlandais. Au contraire, au regard de Westminster, elle aura la valeur de la loi ordinaire. On sait d'ailleurs que le Parlement britannique possède un pouvoir absolu sur toute la législation et qu'il peut modifier comme une loi ordinaire les lois constitutionnelles du royaume. Le Bill de 1912 a pourtant prévu, au bénéfice du Parlement irlandais, un pouvoir spécial relativement aux lois électorales. La loi électorale applicable à l'élection de la Chambre des Communes irlandaises est, nous l'avons vu, la loi britannique de 1884. D'autre part, le Bill de 1912 a fixé le chiffre des membres de la Chambre populaire. Ce chiffre ne pourra être modifié par le Parlement irlandais, mais le Parlement possédera, au bout de trois ans à partir de l'application de Home rule, le pouvoir d'exiger des qualités nouvelles pour l'électorat ou l'éligibilité, de supprimer des qualités jusqu'alors requises, de modifier le système électoral, les circonscriptions et la répartition des sièges. Ainsi donc le suffrage universel pourrait être décrété. Aussi bien, le suffrage pourrait-il être restreint. Une loi faisant élire les députés d'une façon indirecte serait aussi possible. Quant aux répartitions électorales nouvelles, elles sont soumises à une condition dont on ne peut regretter le vague et l'imprécision. C'est celle de tenir un compte suffisant de la

population (cl. 9, § 3) (1). A la vérité, il était impossible de figer le statut électoral de l'Irlande. Cette matière doit nécessairement être variable au gré du législateur, les conditions qui la dominent étant elles-mêmes variables. Il était aussi des plus naturels que le Parlement d'Irlande fût compétent en cette matière, où il est le principal intéressé.

Réserve faite de la législation électorale, le Bill de 1912 ne peut donc être modifié par le Parlement irlandais. Sa revision ne peut être obtenue qu'à Westminster. On a seulement laissé au Sénat et à la Chambre des Communes d'Irlande le pouvoir de demander la revision, par une résolution, qui sera soumise au Parlement britannique. Enfin, le système financier adopté par le Bill ne pourra être révisé que suivant une procédure spéciale, que nous étudierons par la suite.

Un autre groupe de limitations, les plus importantes, se rattache à la sauvegarde de l'Unité britannique (2).

Le Parlement d'Irlande ne pourra exercer son pouvoir :

1° Surtout ce qui touche à la Couronne britannique, à la succession au Trône, à la Régence, au Lord

1. Cl. 9, § 3 *in fine* : « Provided that in any new distribution the number of the members of the House shall not be altered and due regard shall be had to the population of the constituencies other than University constituencies. »

2. V. Hansard Coll., vol. XXXVIII, p. 1235, 1274.

lieutenant quant aux pouvoirs qu'il n'exerce pas comme chef de l'exécutif irlandais.

2° Quant aux relations internationales : l'Irlande ne pourra contracter des traités d'alliance, déclarer la guerre ou conclure la paix ;

3° Quant à la défense : elle ne pourra régir tout ce qui touche à la flotte, à l'armée ou à la force territoriale. En général, la défense du royaume reste entièrement dans les mains du Parlement de Westminster ;

4° La nationalité, la naturalisation : l'étalon monétaire, les marques de fabrique et marques commerciales, le copyright, etc. ;

5° Les lois d'ordre commercial : lois de navigation, primes, traités de commerce sont impossibles ;

6° La taxation : l'Irlande n'aura à ce sujet qu'un pouvoir très réduit auquel il est utile de consacrer une étude spéciale. C'est ce que nous ferons plus loin, etc. (1).

Le pouvoir législatif d'un État peut recevoir une importante limitation par suite de l'existence d'une déclaration de droits. Le Bill de 1912 n'a pas cru devoir y procéder. Il s'est contenté de proclamer le principe de la liberté religieuse et de l'égalité des cultes en Irlande (clause 3). Ainsi, toute loi d'« établissement » d'une religion quelconque est impossible. Il ne pourra donc y avoir une religion d'État.

1. V. *in fine*, annexe 2. Traduction du Bill.

Aucun privilège ou avantage ne pourra être conféré à un culte ou à un individu du fait de sa profession religieuse. Tout concordat est donc impossible. Corrélativement, le Parlement d'Irlande ne pourra restreindre spécialement l'existence et l'exercice d'un culte. Enfin, il ne pourra en aucun cas tenir compte des croyances religieuses, soit pour accorder un avantage, soit pour établir une incapacité quelconque (1).

Indépendamment de ces limitations qui par leur nature sont destinées à être durables, il en est d'autres de caractère accidentel. Elles se rattachent plutôt à des préoccupations d'ordre financier. Nous constaterons plus tard la situation financière de l'Irlande, le déficit dont elle souffre actuellement. Pour y parer, le Parlement britannique a détaché de l'administration irlandaise certains services et les a retenus au budget britannique. Comme il assume une charge, il a naturellement retenu le pouvoir législatif relatif à ces services. Ce sont les services dits réservés sur lesquels, jusqu'à nouvel ordre, le Parlement d'Irlande n'aura aucune action. Ce sont (cl. 11) (2) :

1^o Les matières relatives à la police dite *Royal Irish Constabulary* :

2^o La perception des taxes ;

3^o Les Acts agraires irlandais, les pensions de la

1. V. Hansard, Coll., vol. XXXVIII, p. 1521, 1546.

2. V. Hansard, Coll., vol. XXXIX, p. 277.

vieillesse, l'acte d'Assurance nationale de 1911 et le *Labour exchanges Act* de 1909 ;

4° Les emprunts levés par l'Irlande avant le Home rule ;

5° Les caisses d'épargne postales et sociétés de secours mutuels.

Étant donné le motif de ces réserves, on comprend qu'on ait laissé au Parlement irlandais le pouvoir de les faire disparaître dès qu'il le jugera à propos.

D'abord la police devra rentrer automatiquement dans l'administration irlandaise au bout de six ans. D'autre part, les autres services pourront être revendiqués par le Parlement irlandais par une résolution de ce Parlement et ils lui seront immédiatement transférés. Le transfert des services fera naturellement disparaître la limitation législative que leur rétention a causée.

Cette énumération, on le voit, est déjà bien longue. Les restrictions sont nombreuses. Les grandes colonies autonomes sont à coup sûr mieux partagées. Pourtant, le pouvoir laissé est très large et certains publicistes ont manifesté leurs inquiétudes. Le professeur Dicey (1) a fait observer à propos du Bill de 1893, et ces observations gardent leur valeur pour le Bill de 1912, que l'*Habeas corpus*, le jugement par le jury, la loi criminelle peuvent être modifiés de fond en comble.

1. A. V. Dicey, *A leap in the dark*, 1894.

Le Parlement peut aussi se réserver le jugement des élections, établir une loterie d'État, autoriser les jeux ! Mais était-il vraiment désirable que l'action législative du Parlement irlandais fût ainsi entravée ? Les limitations introduites sont déjà étendues et il ne faut pas oublier que les limitations ne sont pas de vaines formules, qu'elles sont destinées à être respectées, que le Bill en a assuré les moyens. Nous étudierons, dans la suite, le pouvoir laissé aux tribunaux judiciaires à ce propos. D'autre part on veut, par le Home rule, développer en Irlande, avec la liberté, la responsabilité. Pourquoi s'attacher, dès lors, à maintenir une tutelle plus irritante qu'utile ? Le véritable problème était de créer en Irlande, avec le Home rule, des conditions d'amélioration générale. Le Bill apporte à ce point de vue une importante satisfaction aux désirs irlandais. La dévolution législative déjà très large sera encore étendue par la suite. Les restrictions qui ne sont pas rigoureusement nécessaires sont destinées à s'effacer progressivement. Il appartiendra à l'Irlande de faciliter cette évolution par un exercice sage et modéré des pouvoirs conférés.

La deuxième conséquence du Bill de 1912 a été de créer en Irlande un *exécutif irlandais*. L'exécutif irlandais continue à résider, dit le Bill, dans sa clause 4, dans la personne du roi de Grande-Bretagne et d'Irlande. Mais il sera exercé, pour une

notable partie, par le Lord lieutenant, représentant du roi. Parallèlement au partage législatif opéré, il y a dévolution en faveur de l'Irlande de tous les services irlandais, exception faite bien entendu des services réservés — et c'est au Lord Lieutenant qu'il appartiendra d'assurer, avec l'exécution des volontés législatives de l'Irlande, la marche des services administratifs irlandais.

Le Lord lieutenant, personnage aussi ancien dans la vie irlandaise que la conquête anglaise était, surtout depuis l'Union, un personnage plus décoratif qu'utile. Il était délégué du roi en Irlande. A la vérité, la délégation ne comportait aucun pouvoir réel. Le pouvoir réel appartient dans la loi britannique au cabinet. Le cabinet est tout. Il assurait la marche des services irlandais par l'intermédiaire de certains personnages, souvent membres du cabinet. Le principal de ces fonctionnaires était le *Chef secrétaire de Lord lieutenant*, qui était toujours un membre du Parlement, parfois même un membre du cabinet britannique. Trois collègues l'assistaient : l'*Attorney general*, le *Solicitor general* et le *vice-président du département de l'agriculture et de l'instruction technique* (1). Il existait, en outre, un *Lord Chancelier d'Irlande*, toujours membre du cabinet.

Ce système sera modifié complètement par le fait du Home rule. Le cabinet britannique perdra la plu-

1. P. G. Cambray, *Irish affairs and the Home rule question*.

part de ses attributions, relativement à l'Irlande. Il ne gardera guère sous son contrôle que les services réservés. Les autres services irlandais seront rattachés à l'exécutif irlandais, dont le roi reste en titre le chef, mais dont le Lord lieutenant sera l'organe véritable (1). Ce personnage recouvrera ainsi un certain pouvoir, qui sera sujet à certaines limitations résultant du régime parlementaire instauré en Irlande.

Comme par le passé, le Lord lieutenant sera nommé par le gouvernement britannique. Il tiendra son office pour une période de six ans, sans préjudice du pouvoir de révocation du gouvernement britannique. L'Irlande devra lui assurer un traitement annuel de 5.000 livres sterling, prélevées sur les recettes irlandaises, mais portées au budget britannique. On a voulu ainsi enlever à l'appréciation des Chambres irlandaises la situation pécuniaire de Lord lieutenant (cl. 31 § 3). La même clause, dans son paragraphe 1, déclare qu'aucune incapacité pour la fonction de Lord lieutenant ne pourra exister du fait de la confession religieuse.

La situation du Lord lieutenant, chef de l'Exécutif irlandais, est de tous points comparable à celle des lieutenants gouverneurs des grandes colonies autonomes. C'est un agent du gouvernement britannique.

Il dirige les services administratifs de l'Irlande,

1. V. Hansard, vol. XLII, p. 2226, 2413, 2424, 2447, 2464, 2478, 2483, 2498, 2502.

assure l'exécution des lois votées, après les avoir promulguées. Mais dans l'exercice de ses fonctions, il n'est responsable qu'envers le gouvernement, qui peut le nommer et le révoquer. Les Chambres irlandaises n'ont sur lui aucun pouvoir.

Ainsi est assurée en Irlande la séparation juridique de l'Exécutif et du Législatif. Il faut ajouter que les dérogations à ce principe sont très nombreuses. Nous savons déjà que le Roi, qui fait partie du Parlement d'Irlande, possède, au même titre que ce Parlement, un certain pouvoir législatif. Son droit d'initiative n'est pas douteux. D'autre part, il possède encore la sanction législative. Ces différents pouvoirs doivent être exercés par l'intermédiaire du Lord lieutenant. L'établissement du régime parlementaire en Irlande constitue une autre source de dérogations extrêmement importantes. Les Chambres législatives de l'Irlande sont ainsi appelées à jouer un rôle gouvernemental et le Lord lieutenant sera lié dans une certaine mesure, pour l'exercice de son autorité, par les directions qui lui viendront des Chambres représentatives de l'Irlande.

Ce fonctionnement du régime, rendu possible par l'existence d'assemblées représentatives et par l'indépendance du Lord lieutenant au regard de ces assemblées, est assuré par l'existence d'un cabinet dont la formation répond aux conditions du régime parlementaire. Le Bill prévoit en effet dans sa clause 4,

§ 3. que « le pouvoir ainsi délégué au Lord lieutenant sera exercé avec l'aide des départements irlandais que pourront établir les Acts irlandais ou le Lord lieutenant en vertu de la loi, et « le Lord lieutenant nommera des fonctionnaires pour administrer ces départements. Les titulaires ainsi désignés seront les ministres irlandais. A côté d'eux, il pourra exister des ministres « qui ne seront pas chefs de départements administratifs » et seront eux aussi nommés par le Lord lieutenant. Le paragraphe suivant établit les conditions de nomination de ces ministres, à savoir : 1° qu'ils devront être membres du Conseil privé d'Irlande ; 2° être membres du Parlement irlandais ou le devenir dans une période de six mois. Enfin, les ministres ainsi désignés par le Lord lieutenant pourront être révoqués par lui *ad nutum*.

La clause 5 du même article dispose que tous les ministres irlandais constitueront *le comité exécutif du conseil privé d'Irlande dont la fonction sera d'aider et d'aviser le Lord lieutenant dans l'exercice de son pouvoir exécutif sur les services irlandais*. Cette disposition a pour effet de constituer le cabinet irlandais, qui est la réunion de tous les ministres.

Tels sont les textes relatifs au cabinet irlandais. Ils sont conformes à la règle essentielle du régime parlementaire qui est que les ministres sont nommés par le chef de l'Exécutif, c'est-à-dire en l'espèce le Lord lieutenant. Ces textes sont en outre conformes aux

usages Britanniques en la matière. On sait que le cabinet britannique n'a, pour ainsi dire, pas d'existence juridique propre. C'est le Conseil privé de Sa Majesté qui, en théorie, est tout. Les membres du cabinet n'acquièrent leur personnalité ministérielle et leur qualité de conseillers de la couronne qu'en faisant partie du Conseil privé. En fait, le Conseil privé a cessé de jouer son rôle politique véritable. Toute l'action positive a passé au cabinet. Pour l'Irlande, il en sera de même sans aucun doute. D'autant, qu'une règle importante mais essentielle du régime parlementaire est aussi observée : les ministres devront faire partie du Parlement. Enfin, ils sont groupés en un *cabinet*.

Voilà toutes les dispositions qui se réfèrent dans le Bill de 1912 au régime du cabinet. Ces textes sont d'une brièveté remarquable. Pas un mot sur la responsabilité politique ou pénale des ministres devant les assemblées. Rien par conséquent sur la mise en action de cette responsabilité, sur les moyens ordinaires du régime. A peine dit-on que les ministres doivent faire partie de l'assemblée. La clause 12 § 4 nous apprend que les ministres pourront prendre séance dans l'une ou l'autre des assemblées, mais ne devront voter que dans la Chambre dont ils font partie. Aucune allusion à ce qu'on a appelé outre-Manche le gouvernement de parti, c'est-à-dire, le choix du ministère, dans le parti qui possède la majorité au moins dans la Chambre populaire. Il

semble que sur tous ces points on ait voulu laisser la plus grande latitude aux volontés des organes autonomes et aux usages qui ne sont que des volontés tacites et constamment renouvelées. Des textes pourront régler ultérieurement ces questions. La responsabilité pénale des ministres pourra être établie. En particulier, le fonctionnement de l' « attainer » si redoutable n'est prohibé par aucune disposition de Bill.

Sans aucun doute pourtant, c'est bien le régime de cabinet que le législateur britannique a voulu instaurer en Irlande. Cela résulte nettement des travaux préparatoires et des rares principes posés par le Bill, que nous avons énumérés. Notons en outre que le Lord lieutenant possède à l'égard de la Chambre basse le pouvoir de dissolution. Ce pouvoir peut exister sans le régime parlementaire. Mais aussi le régime parlementaire le nécessite. Il devient alors, dit M. Esmein (1), « naturel, légitime et presque nécessaire ». C'est la sauvegarde de l'indépendance du Lord lieutenant dans le choix de son cabinet. D'autre part, nous verrons que le Parlement irlandais possède le pouvoir financier le « purse power » qui entraîne les assemblées représentatives à une action politique toujours plus puissante, par le contrôle des dépenses publiques et le

1. Esmein, *Traité élémentaire du droit constitutionnel*, 4^e édition, p. 123.

refus toujours possible des subsides indispensables. (clause 10). Enfin, on doit se souvenir que le régime de cabinet qui fonctionne en Angleterre depuis les George n'est, pour ainsi dire pas consacré par les textes. A peine, le premier avait-il une existence officielle. Les Constitutions coloniales ne sont guère plus explicites. On sait aussi la brièveté de nos textes constitutionnels de 1875. On peut dire sans hésitation que c'est au Comité exécutif du Conseil privé d'Irlande, c'est-à-dire au cabinet constitué suivant les règles du régime parlementaire, qu'appartiendra, en Irlande, l'action politique véritable. Le rôle du Lord lieutenant sera ainsi réduit. Il restera pourtant considérable. On peut prévoir dès maintenant la formation des partis irlandais et l'on peut souhaiter qu'ils ne se multiplient pas à l'excès, ce qui contribuerait à vicier le fonctionnement du régime dont l'Irlande va bénéficier.

C'est donc le self government qui est ainsi établi. Des publicistes de marque ont critiqué l'application faite en Irlande d'un régime dont par ailleurs ils sont d'enthousiastes partisans. En particulier l'éminent jurisconsulte Dicey a émis des craintes sur le fonctionnement de ce régime en Irlande (1). Cet auteur appréhende autant les excès provenant de l'action que de l'inaction gouvernementale du cabinet irlandais.

1. A. V. Dicey, *A leap in the dark*, 1893.

La loi votée ne recevrait pas toujours son application. Le gouvernement, avec une duplicité vraiment extraordinaire, tolérerait des excès répréhensibles, des attentats contre la liberté individuelle. Il laisserait même dans certains cas fomenter des troubles, qu'il s'abstiendrait de réprimer d'une façon opportune ou convenable. Tout cela n'irait pas, évidemment, sans la complicité du Parlement qui se bornerait lui aussi à laisser faire. Aussi les pouvoirs irlandais fidèles, à la lettre constitutionnelle, se comporteraient d'une façon contraire à son esprit. L'auteur observe en outre que la forme fédérale s'accommode assez difficilement du régime parlementaire dans les États composants (1). En effet, dit-on, le régime parlementaire laisse aux assemblées l'action gouvernementale et entre deux Parlements, il est toujours malaisé d'établir l'accord en ces sortes de conflit, surtout si ces Parlements sont également soutenus par une opinion intransigeante. L'emploi de la force devient alors nécessaire. Ainsi, dit l'auteur, les États-Unis du Nord ont dû imposer aux États-Unis du Sud,

1. La plupart des publicistes allemands d'aujourd'hui considèrent l'établissement du régime parlementaire, comme difficile dans l'Empire, à raison de son caractère fédéral (V. Hugo Reichardt, *Du contreseing et de la responsabilité du chancelier*) : Les efforts du Reichstag pour parvenir à l'action gouvernementale sont assez timides. Le blâme récent donné au chancelier lors de l'affaire de Saverne n'a pas entraîné sa démission.

les armes à la main, le respect de la loi d'abolition de l'esclavage. Avant cette loi, la loi sur les esclaves fugitifs n'a jamais été loyalement appliquée par les États du Sud.

En Suisse, le 11 septembre 1890 se produisit une révolution dans le canton de Ticino. Le gouvernement légal fut déposé. Le Conseil fédéral marqua l'intention de le remettre en fonctions. L'ordre put être rétabli, mais il ne semble pas que la loi ait eu le dernier mot. Ces difficultés seraient donc de la nature de l'État fédéral, qui suppose un partage de pouvoirs préjudiciable à l'autorité. Pareilles difficultés, fait remarquer Dicey, pourraient fort bien se produire avec le Home rule. Quels seront alors les moyens légaux du gouvernement britannique ? Ce gouvernement est responsable vis-à-vis des États étrangers de la politique suivie en Irlande. Les pouvoirs autonomes pourraient être entraînés à des actes parfaitement constitutionnels d'effet fâcheux sur la politique internationale. On sait quelles difficultés a provoquées aux États-Unis la législation scolaire de l'État de San Francisco. Le gouvernement britannique aurait-il le moyen d'assurer le respect de sa volonté ?

Ces conclusions, qui renferment certaines parties de vérité, s'inspirent incontestablement d'un esprit de pessimisme. En général, l'État fédéral n'inspire guère confiance au grand publiciste. En particulier, il n'éprouve pour l'Irlande aucune tendresse.

D'abord, quelle que soit la forme de l'État, unitaire ou fédérale il peut toujours arriver qu'il rencontre de la part de certains citoyens ou de certains groupements des résistances qui peuvent être dangereuses. Il est aussi vrai de dire que dans les États libres, et plus particulièrement dans les États fédéraux, l'exercice de l'autorité est plus malaisé. Cet inconvénient peut paraître un avantage pour certains. La violence est toujours possible dans la vie des collectivités. Les unionistes irlandais l'ont-ils répudiée ? A vrai dire, les moyens d'action d'un gouvernement centralisé sont singulièrement puissants. Mais la liberté y gagne-t-elle ?

D'autre part, en ce qui concerne l'Irlande, n'oublions pas qu'elle a été longtemps considérée par l'opinion britannique comme inférieure et avilie⁽¹⁾. Cet état d'esprit persiste encore. Ainsi s'explique-t-on l'hostilité que provoque dans certains milieux l'autonomie irlandaise. Mais alors doit-on s'étonner du particularisme irlandais ? La Constitution accordée, quoique très libérale dans son ensemble, est loin de l'être autant que les

1. On est surpris de trouver dans une partie de la presse britannique certaines appréciations des plus défavorables aux races celtiques. Ces races seraient nettement inférieures à la race anglo-saxonne, plus généralement à la race germanique. L'infériorité des Celtes est aussi peu fondée que la prétendue mission civilisatrice que les Germains auraient reçue de Dieu et que rien n'indique clairement.

Constitutions coloniales. Elle a restreint l'exercice des pouvoirs irlandais. D'autre part, en prévoyant les conflits, elle a établi différents moyens de les résoudre. Enfin, elle a réservé des garanties très nettes au respect de l'ordre constitutionnel de l'Irlande et a assuré ainsi avec la suprématie de l'État britannique le maintien de l'unité. Il nous reste à étudier ces garanties.

CHAPITRE V

LES GARANTIES CONSTITUTIONNELLES

Les dispositions jusqu'ici étudiées se rapportent aux organes constitutionnels créés en Irlande par le Bill de 1912 et aux pouvoirs dont ils sont dotés. Ces pouvoirs sont limités et la condition de leur existence se trouve dans une limitation supérieure. La Constitution irlandaise ne pourra être modifiée par l'Irlande autonome. Les garanties établies ont pour but d'assurer le respect de la constitution par les organes irlandais. En définitive, elles tendent au maintien de l'unité britannique telle qu'elle ressort du statut politique nouveau qu'est le Home rule.

A vrai dire, la force seule maintient un ensemble politique. Si cette force se désagrège ou périt, l'ensemble est menacé ou disparaît. Toutes les lettres des textes et des traités n'empêcheront jamais ces résultats de se produire. Est-ce à dire pourtant qu'il faille négliger de rédiger des textes et d'y prendre ses précautions ? Les textes ont pour vertu de canaliser, autant que faire se peut, l'exercice de la force, c'est-

à-dire de l'autorité. En pareille matière, la clarté, on le conçoit bien, est essentielle. Il faut éviter autant que possible les interprétations contradictoires, sources de conflits, et faute d'une clarté parfaite, en prévision des conflits toujours possibles, il est utile de déterminer qui aura le dernier mot et comment ce dernier mot sera prononcé. C'est pourquoi les constitutions existent et renferment des sauvegardes souvent minutieuses, qui pourront parfois sembler puériles, mais n'en ont pas moins leur valeur.

La Constitution irlandaise de 1912 n'a pas dérogé à cet usage. Il ne faut pas s'en plaindre, car les meilleurs contrats sont ceux qui laissent le moins de place à l'obscurité et au doute. Sans doute, il ne s'agit pas ici d'un traité, car le traité ne se conçoit qu'entre égaux en droits et l'État britannique est souverain tandis que l'État irlandais ne l'est point. L'État britannique conserve le droit absolu d'abroger la constitution qu'il a octroyée. Mais, en fait, la constitution est destinée à recevoir une application fort analogue à l'application d'un traité, car le législateur britannique n'a certainement pas entendu user de sa souveraineté à tout propos et hors de propos. Si à la première difficulté, il exerçait son pouvoir suprême de législation diminuant ainsi l'autonomie accordée, le conflit serait peut-être précipité. Au surplus, l'Irlande possède à ce sujet une garantie par l'existence de sa représentation à Westminster. Il n'y a donc là qu'un moyen

ultimè, et avant d'y recourir, il faudrait épuiser tous les autres moyens. Ces différents moyens constituent pour l'État britannique des garanties. Cet État a intérêt à ce que la constitution ne soit pas dépassée.

L'Irlande avait aussi intérêt à ce que la constitution établît des moyens modérés de nature à prévenir l'exercice de l'ultime moyen dont nous avons parlé. Nous avons employé le terme de *garanties*, mais il faut bien se rappeler que nous n'entendons par là que les garanties au profit de l'État britannique.

Ces garanties se trouvent établies dans les clauses 7, 29 et 30 du Bill de 1912. Elles enserrent tout spécialement le pouvoir législatif irlandais. Elles s'ajoutent à ce titre aux limitations apportées à ce pouvoir et déjà étudiées. Parmi les pouvoirs de l'État, le pouvoir législatif est assurément le plus important. « Le pouvoir législatif est le grand et suprême pouvoir dans tout gouvernement libre. On a remarqué, avec autant de force que de sagacité, que le pouvoir législatif étend constamment en tout sens la sphère de son activité et qu'il attire tout le pouvoir dans son tourbillon impétueux (1). » Le régime démocratique lui donne encore plus d'énergie. L'institution du régime parlementaire, en lui livrant le contrôle gouvernemental, lui

1. Story, *Commentaires on the Constitution of the United States*, 4^e édit. cité par Esmein, *Traité élém. de droit constitutionnel*, 4^e édit., p. 91 et 92.

assure la prédominance dans l'État. Autant de raisons pour se prémunir contre cette puissance.

Ces garanties se trouvent d'abord dans la *sanction législative* (cl. 7), dans le *recours d'inconstitutionnalité* (cl. 30), enfin, dans les *pouvoirs généraux accordés par la clause 29 au comité judiciaire du conseil privé britannique*. Ces garanties sont mises en œuvre par des organes britanniques, ce qui est naturel, puisque c'est l'unité de cet État qu'il s'agit de préserver. D'autre part, elles ne sauraient s'appuyer juridiquement que sur la souveraineté de l'État britannique.

Et d'abord, tout Bill voté par les assemblées irlandaises doit recevoir l'assentiment de Lord lieutenant d'Irlande⁽¹⁾. L'assentiment pourra être accordé, refusé ou simplement retardé. Le Lord lieutenant agira en l'occurrence sous l'inspiration de Sa Majesté, c'est-à-dire du gouvernement britannique. Ainsi donc, le Lord lieutenant, qui d'après les règles du régime parlementaire devrait agir suivant l'avis du cabinet, agira ici par ordre du gouvernement britannique. C'est une particularité importante, qui éclaire la nature spéciale de cette sanction. Si le Lord lieutenant doit dans ce cas obéir aux suggestions du gouvernement britannique, il faut admettre que le Parlement britannique pourra intervenir à ce propos. C'est en défini-

1. V. Hansard, Coll., vol. XL, p. 957.

tive à Westminster que se décidera pareille intervention. Le cabinet irlandais n'aura pas voix au chapitre. Cette disposition nous renseigne sur la nature de la sanction établie et nous autorise à croire qu'elle n'a d'autre but que de sauvegarder la constitution. C'est pourquoi nous en avons placé l'étude dans ce chapitre. Les travaux préparatoires du Bill sont très explicites à ce sujet. M. Redmond, dans son discours, a souligné ce point, faisant observer que le *veto* ne pourrait guère avoir de raison d'être que dans l'hypothèse d'une loi manifestement inconstitutionnelle, sans quoi, il constituerait une tutelle véritable pour la législature irlandaise (2). Si tous les actes devaient être approuvés et qu'un débat pût être institué à Westminster à leur propos, tout au plus pourrait-on parler de décentralisation. En réalité, il n'est rien de tel. Le *veto* est destiné à ne jouer qu'au cas d'inconstitutionnalité manifeste d'une loi. L'assentiment pourra être retardé au cas où on se réserverait de faire trancher la question par le comité judiciaire du conseil privé. On peut seulement envisager les rares hypothèses où le *veto* ne fonctionnerait pas comme moyen d'arrêter un Bill inconstitutionnel, le cas où il serait le préliminaire d'une dissolution. Les assemblées irlandaises auraient passé une loi contraire au sentiment du pays, qu'il importerait de consulter à ce

1. V. Hansard, Collection, vol. XL, p. 1019.

sujet. D'autre part, on pourrait supposer un projet adopté au cours d'une précédente législature par la Chambre des Communes, depuis longtemps enterré, que le Sénat voudrait exhumer malgré l'hostilité de la Chambre basse. Cette dernière hypothèse est assez chimérique d'ailleurs, étant donné la règle de discontinuité des sessions qu'appliquent les assemblées politiques britanniques.

Le Bill est très bref au sujet de la sanction. Il n'assigne aucune limite à son exercice. Il ne prévoit aucune forme et ne pose aucune condition. D'autre part, la faculté pour le Lord lieutenant de retarder simplement l'assentiment peut engendrer certains inconvénients. Le paragraphe en question ajoute bien, il est vrai, que l'assentiment pourra être retardé « pendant telle période qu'il plaira à Sa Majesté d'établir ». Toujours est-il qu'un doute très légitime pourra naître sur les intentions véritables du gouvernement britannique. Les intérêts pourront s'orienter à faux et éprouver de fort désagréables surprises. Ce silence des textes est assez fâcheux, d'autant plus qu'il semble que le Parlement irlandais ne pourra pas y remédier, car il irait à l'encontre de l'article en question, dont la valeur est pour lui constitutionnelle.

La sanction établie par la clause 7 nous semble d'autant plus inutile que la clause 29 du Bill a établi contre les lois inconstitutionnelles un moyen beaucoup plus souple et beaucoup plus puissant. Il importe

de rapprocher pour la commodité de l'exposé la clause 30 de la clause 29. Ces deux dispositions prévoient en effet le fonctionnement d'un même organe, bien qu'elles établissent des garanties d'une nature différente. L'organe en question est le *Comité judiciaire du Conseil privé britannique*.

Le Conseil privé britannique est une institution assez archaïque de la Grande-Bretagne. Il se rattache à l'histoire la plus ancienne de la monarchie anglaise. Si son rôle s'est sensiblement effacé dans la pratique, il reste l'organe juridique par lequel le cabinet acquiert une existence officielle. Les ministres doivent en effet en faire partie pour acquérir la personnalité juridique indispensable. La qualité de membre du Conseil privé est indélébile. Aussi le Conseil comprend-il à part les princes de sang, les ministres en exercice, les anciens ministres de la Couronne et certains hauts fonctionnaires. L'institution tend à prendre une valeur nouvelle. Depuis les grandes lois d'autonomie coloniale, le besoin d'un organe judiciaire suprême de l'Empire s'est fait sentir et c'est le Comité judiciaire du Conseil privé britannique qui a été appelé à remplir ce rôle. Nous savons qu'un rôle pareil lui sera réservé vis-à-vis des autorités judiciaires de l'Irlande.

En principe pourtant, le Conseil privé britannique a conservé son unité primitive, de même que l'ancien Conseil des rois de France gardait encore son unité

juridique, à la veille de la Révolution, quoiqu'il fût divisé en plusieurs conseils.

Quoi qu'il en soit, le Comité judiciaire du Conseil privé acquiert ainsi de plus en plus le caractère d'une Cour suprême de cassation et au jour peut-être prochain où les arrêts des Cours anglaises et écossaises lui seront déferés en cassation, l'évolution sera parvenue à son terme.

D'autre part, le Comité judiciaire du Conseil privé a été appelé à remplir une autre fonction. Il est devenu un véritable gardien des Constitutions coloniales et en conformité avec ce précédent, la nouvelle Constitution irlandaise lui est aussi remise en dépôt. C'est cet aspect de son rôle qu'il nous faut maintenant étudier.

Dès l'instant que le pouvoir constituant est juridiquement séparé du pouvoir législatif ordinaire, le besoin d'assurer le respect de cette séparation se fait sentir. Faute d'un organe capable d'assurer ce respect, le pouvoir législatif est libre d'entreprendre sans cesse sur le pouvoir constituant, au point de l'absorber. Seul le sens du droit peut retenir le législateur et arrêter ses empiétements. On reconnaîtra qu'il y a imprudence à laisser à un pouvoir le soin de se limiter soi-même. Ce danger déjà grand est plus considérable encore lorsque la Constitution est fédérale. Un partage de pouvoirs a en effet été opéré. Le champ d'exercice des pouvoirs fédéraux et particuliers

a été limité par la Constitution. Dès lors, si les uns et les autres peuvent entreprendre sur la Constitution, les plus graves conflits sont possibles. Le déséquilibre est fatal. Il importe donc encore plus, dans ce cas, d'établir un organe capable d'assurer le respect de la Constitution et du pacte fédéral.

Aux États-Unis, la Constitution de 1787, dans son article 6, a donné à l'autorité judiciaire le *pouvoir de tenir pour nulles les lois particulières qui ne seraient pas conformes à la Constitution, aux lois fédérales et aux traités conclus*. Une lente évolution judiciaire due principalement à l'action du grand juge Marschall a étendu l'application de ce texte aux lois fédérales elles-mêmes. C'est ainsi que le pouvoir judiciaire américain, gardien naturel des lois, est aussi le gardien de la Constitution dont il assure le respect.

Des dispositions assez semblables se retrouvent dans la Constitution de la République Argentine (25 sept. 1860), du Mexique (Constit. du 12 fév. 1857, art. 101) et dans la Constitution du Brésil (24 fév. 1891).

La Grande-Bretagne, en entrant dans la voie fédérale, a naturellement éprouvé le même besoin. Remarquons de suite, qu'il ne saurait être question d'appliquer ce système aux lois britanniques, car il n'y a pas en Grande-Bretagne de séparation entre le pouvoir constituant et le pouvoir législatif. Au contraire, le pouvoir législatif irlandais, remis au Parlement irlandais, est distinct du pouvoir constituant,

réservé par le Parlement britannique. La Constitution irlandaise, qui peut être modifiée comme une loi ordinaire par le Parlement britannique, ne peut être révisée par le Parlement irlandais. Pour employer une terminologie aujourd'hui courante, nous dirons qu'elle est en regard de l'Irlande une constitution rigide.

C'est donc seulement du Parlement irlandais qu'on peut craindre des lois inconstitutionnelles. Comment donc a-t-on assuré à son encontre le respect de la Constitution ? Il existe déjà le *veto*. Mais ce moyen n'est ni assez souple, ni assez puissant pour avoir une suffisante vertu d'efficacité. Un doute a pu s'élever sur la constitutionnalité d'une mesure proposée, doute qui peut être partagé aussi bien par le pouvoir irlandais que par le pouvoir britannique. Aussi comprend-on une certaine hésitation à se servir du *veto*. D'autre part, le projet législatif peut n'être vicié que dans des dispositions partielles et l'assentiment ne peut être donné partiellement. Enfin, cet assentiment a pu être donné à la légère à un texte dont le vice constitutionnel n'apparaîtra que trop tard. Pour l'abroger, il faudrait mettre en mouvement la machine législative locale ou à son défaut faire appel à une loi du Parlement britannique. Ce sont là des moyens d'un usage difficile.

Autant de raisons qui militaient pour l'adoption d'un moyen à la fois plus *souple* et plus *puissant* que le

veto, plus souple puisqu'il pourra distinguer dans le texte législatif ce qui est constitutionnel de ce qui ne l'est pas, plus puissant puisqu'il pourra refuser l'application totale ou partielle à un texte déjà voté et sanctionné.

C'est sur ces raisons que se fonde le rôle du Comité judiciaire, rôle des plus considérables, puisque en définitive, en assurant le respect de la Constitution, il contribue puissamment à la conservation de l'Unité, telle que la Constitution l'a établie. On a dû aussi songer pour l'exercice de cette fonction à un organe présentant avec l'autorité indispensable des garanties suffisantes d'indépendance et d'équité. On comprend pourquoi la Chambre des Lords a été écartée. Elle a perdu déjà par l'effet de la Constitution irlandaise le pouvoir suprême de cassation des décisions judiciaires irlandaises. Le Comité judiciaire avait été investi de ce pouvoir. On a songé naturellement à cet organe judiciaire pour assurer le respect de la Constitution. Une inamovibilité véritable protège les membres qui en font partie. D'autre part, le tribunal est placé assez près du pouvoir pour connaître les plus hautes responsabilités. Enfin, le Bill du Home rule s'est efforcé d'assurer à l'Irlande une garantie par la composition de ce tribunal. Comme pour l'audience des appels irlandais, il ne devra pas comprendre moins de quatre « Lords d'appel » et au moins un membre qui est ou a été juge à la Cour d'Irlande (arg. cl. 29 § 2 *in fine* et cl. 28 § 2).

Il importe maintenant de distinguer les deux aspects de la mission impartie au Comité judiciaire. Nous étudierons donc tour à tour les clauses 29 et 30 du Bill.

La clause 29 dispose : « S'il apparaît nécessaire dans l'intérêt public au Lord lieutenant ou à un secrétaire d'État que des mesures soient prises pour déterminer promptement si un Act irlandais ou une disposition de cet Act, ou un Bill ou une des dispositions de ce Bill, est en dehors des pouvoirs du Parlement irlandais, ces dispositions pourront être présentées au Roi en son Conseil et ladite question sera immédiatement rapportée, délibérée et tranchée par le Comité judiciaire du Conseil privé. » Le paragraphe 3 de la même clause réserve expressément le pouvoir du roi en son Conseil de soumettre toute question semblable au même tribunal, de son propre mouvement, ou sur pétition en ce sens. Le paragraphe 2 dispose que le Comité judiciaire pourra permettre à tout intéressé d'être entendu comme partie au débat, et la décision sera rendue comme une décision sur appel des Cours irlandaises, les termes de rapport au roi devant être rendus publics.

Ainsi donc, c'est le roi en son Conseil qui saisit le Comité judiciaire. Il doit le faire, si la demande émane du Lord lieutenant ou d'un secrétaire d'État. Il lui est loisible d'agir de son propre mouvement ou sur une pétition (arg. § 1 et 3). On ne

peut parler ici de contentieux d'inconstitutionnalité, car il n'y a pas de litige, pas de parties en cause. L'intérêt public seul est engagé. C'est pourquoi non seulement un Act, mais encore un Bill, c'est-à-dire un simple projet législatif peut être délégué au contrôle du Comité judiciaire. On pourra ainsi éviter de justes récriminations des pouvoirs irlandais.

Tel est le système de la clause 29. Ce système est très curieux. Il peut être comparé à l'institution mexicaine. Comme pour le *judicio de emparo* dont il s'agit, il n'y a pas de défendeur à la procédure. Le juge est appelé à prononcer *in abstracto*. Enfin, le Comité judiciaire du Conseil privé, comme la Cour suprême du Mexique, peut être appelé à se prononcer non pas seulement sur une loi, mais encore sur un projet législatif. Rien de semblable dans la pratique américaine, où le pouvoir judiciaire n'apprécie la constitutionnalité des lois que sur une exception soulevée au cours d'un procès engagé. Le Bill irlandais crée d'ailleurs dans la clause 30 un véritable recours judiciaire qui le rapproche du système fonctionnant aux États-Unis.

Le système de la clause 29 n'était pas en effet suffisant à lui seul, car si l'intérêt public y trouve toujours sa sauvegarde, l'intérêt des particuliers peut ne pas la trouver. Et si les pouvoirs publics ont intérêt à ce que la Constitution soit respectée, c'est-à-dire que les pouvoirs locaux ne sortent pas des limites

assignées, les individus ont aussi intérêt à ce que la loi réponde aux conditions que la Constitution a fixées à sa validité. Ces conditions sont des conditions de forme et des conditions de fond. Et d'abord, la loi doit être votée par deux assemblées, et approuvée par le Lord lieutenant. Tous les textes ne remplissant pas cette condition formelle ne sont pas des lois. Par contre, les textes peuvent remplir les conditions de formes prévues et déroger à certaines conditions de fond. Certaines matières ne relèvent pas de l'appréciation du Parlement irlandais. Au cas où une loi serait intervenue sur ces matières et en l'absence de toute action des pouvoirs publics, l'individu sera-t-il désarmé ?

Les tribunaux chargés d'appliquer les lois pourraient à la rigueur refuser de tenir compte d'une loi inconstitutionnelle. En Grèce et en Roumanie, le pouvoir judiciaire a été assez audacieux pour le faire. Ailleurs, il ne s'est pas montré aussi entreprenant. Il n'a pas cru devoir agir en l'absence d'un texte formel, servant de base à son action.

Le Bill irlandais de 1912 a préféré consacrer explicitement un recours spécial au profit de l'individu et permettre à certains tribunaux d'apprécier la constitutionnalité des lois irlandaises. Le Bill n'a pas été aussi loin que la pratique américaine qui permet à tout tribunal, quel qu'il soit, d'apprécier la constitutionnalité d'un texte. Le Bill irlandais ne reconnaît ce

pouvoir qu'à la Cour d'appel d'Irlande et au conseil privé britannique (en fait au Comité judiciaire). D'autre part, ce moyen ne peut être mis en œuvre qu'en l'absence de tout autre moyen de réformation ou de cassation de l'arrêt. Enfin, contre les arrêts rendus par la Cour d'appel d'Irlande, le moyen n'est ouvert devant le Conseil du roi qu'après permission de la Cour d'appel ou de Sa Majesté. Le recours est ainsi étroitement resserré, puisque les tribunaux inférieurs ne peuvent apprécier la constitutionnalité des lois.

Quelle sera donc la portée des décisions rendues en pareille matière par le Comité judiciaire du Conseil privé ? La question est délicate, car les textes n'ont rien dit à ce sujet. Il faut considérer séparément l'application de la clause 29 et de la clause 30.

Dans la première hypothèse, supposons qu'un Bill ou une loi soit déféré au Comité judiciaire. Il ne peut être question d'annulation du texte présenté, car le tribunal sortirait ainsi de ses attributions et s'érigerait en législateur. Le Comité judiciaire a seulement pour mission de comparer le texte présenté avec la Constitution et de déterminer s'il y a contrariété ou non. Si la contrariété est constatée, le texte est nul de plein droit (al. final, cl. 2 et cl. 3). Il n'y a pas loi, voilà tout. Dès lors, le texte ne pourra recevoir aucune application.

Que décider pour l'application de la clause 30 ?

Cette clause a pour effet de joindre aux voies de droit ordinaires de cassation ou de réformation des arrêts judiciaires, un nouveau moyen pour inconstitutionnalité. La loi fixe les conditions de ce recours. Ce recours étant admis, quelle peut être la portée de la décision rendue dans ce cas. Jouera-t-elle *inter partes* ou *erga omnes*? Autrement dit, à propos d'un autre litige ou à propos du même litige, mais les parties étant différentes, la question pourra-t-elle être posée à nouveau? Dans le silence des textes, que décider? Il semble que les règles du droit commun doivent ici recevoir leur application. En vertu de ces règles, la décision ne vaut qu'*inter partes*. C'est la solution favorable à l'individu. Ainsi donc, la décision rendue affirmant la constitutionnalité, ne pourra arrêter un autre recours à propos d'un procès différent. D'autre part, si la décision dénie la constitutionnalité d'un texte, cela n'empêchera pas un autre recours à propos d'un procès différent.

Il peut paraître fâcheux que la même question soit reposée à nouveau. Mais, en fait, on peut prévoir la formation d'une jurisprudence capable d'enrayer l'abus des recours.

Nous voici donc au terme de l'étude des garanties constitutionnelles. Les pouvoirs conférés au Comité judiciaire et le recours d'inconstitutionnalité paraissent à la fois suffisants à sauvegarder l'État britannique et l'individu; les pouvoirs autonomes ne sont

pas entravés à l'excès. Il n'y a pas de déclaration de droits individuels. Cela eût été peut-être dangereux, étant donné l'institution du recours d'inconstitutionnalité. Ainsi, aux États-Unis, la coexistence d'une déclaration de droits et du recours d'inconstitutionnalité a fait naître des difficultés sérieuses, le pouvoir judiciaire a refusé l'application à une multitude de lois d'inspiration démocratique. Aussi dans la dernière campagne présidentielle, a-t-il été souvent question de limiter le recours d'inconstitutionnalité et le pouvoir des juges. Le Bill irlandais a donc été des plus sages en n'établissant comme principe général que le moins discutable de tous, celui de l'égalité des cultes et de la liberté religieuse. Cette disposition ne peut qu'arrêter des lois manifestement injustes, mais n'aura pas pour effet d'entraver les réformes que la démocratie peut exiger.

CHAPITRE VI

DISPOSITIONS FINANCIÈRES DU BILL DE 1912 (1)

L'Union législative de 1801 a entraîné naturellement l'Union financière de la Grande-Bretagne et de l'Irlande. Le pouvoir financier possédé par le Parlement de Dublin a passé au Parlement de Westminster avec le pouvoir législatif. Le Parlement a ainsi acquis le contrôle suprême de la taxation de l'Irlande. D'autre part, l'Union financière, s'est exprimée dans l'acte financier le plus important, le budget, ou plutôt ce qui en tient lieu dans le Royaume-Uni. On sait, en effet, « qu'il n'y a pas (en Grande-Bretagne) de budget au sens français du mot, mais un *appropriation act* annuel qui alloue des crédits pour les *Supply services* et un *Finance act* annuel qui opère des réformes fiscales et donne l'autorisation de recouvrer les impôts non permanents » (2). L'application de ces deux *acts*

1. V. Hansard, Collection, vol. XXXVIII, pp. 120, 146, 153, 291, 295, 326, 330, 341, 467, 647.

2. Comp. Jèze, *Cours élém. de Sciences des Finances*, 5^e édit., p. 123.

s'est étendue à l'Irlande. Ce système n'a pourtant pas eu pour effet de faire disparaître les particularités de la fiscalité irlandaise. Il a marqué plutôt une tendance à l'uniformité dans la nature des impôts et a placé toute la vie financière de l'Irlande sous le contrôle souverain du Parlement de Westminster. Le pacte de 1801 avait prévu, d'autre part, une participation de l'Irlande aux dépenses communes et cette participation avait été fixée sur un rapport de 2/17.

Les résultats législatifs de l'Union ont eu leur corrélation financière. Cela était naturel, étant donné la liaison des deux pouvoirs, placés aux mains de la même autorité. Le déni de réformes dont a souffert l'Irlande a contribué, plus que toute autre chose, à aggraver une situation économique déjà précaire. Les réformes tardives qui sont intervenues ont pesé lourdement sur l'Irlande affaiblie. Et d'autre part, l'uniformité de législation a entraîné des charges nouvelles que la spécialité législative eût peut-être évitées, à coup sûr diminuées.

Pareille situation qui eût été onéreuse à un pays économiquement rapproché de la Grande-Bretagne le fut encore plus pour l'Irlande qui, au début du XIX^e siècle, ne pouvait être comparée à la Grande-Bretagne et dont la condition économique n'a fait qu'empirer au cours du siècle. Résultat presque inévitable du contre-sens de l'Union, faite au mépris de l'histoire et de la nature des choses.

L'Irlande n'a cessé de s'appauvrir économiquement. La principale cause de cette décadence se trouve dans le vice inhérent du système agraire. En ce pays, surtout agricole, les propriétaires dont le titre se rattache aux pires abus du passé, sont généralement *absents*. *Les fermiers n'ont jamais eu intérêt à une exploitation méthodique et progressive*. Le mode de tenure était de précarité absolue, *l'éviction* étant toujours possible. Les améliorations consenties à la terre par le fermier laborieux étaient perdues pour lui. Aucune indemnité ne lui était due pour la plus-value occasionnée. A peine la rigueur des lois était-elle atténuée par la crainte de représailles obscures et lointaines. Ces maux étaient dénoncés depuis longtemps. Les agitations agraires étaient constantes en Irlande et revêtaient souvent la forme la plus violente. Dans les années 1846 et 1847, la famine fut effroyable. A partir de l'époque, l'émigration irlandaise (1), se fait chaque année plus dense et ravit au pays le gros de sa population adulte. A peine la pitié inspire-t-elle quelques efforts d'assistance privée. Ils ne pouvaient enrayer un malaise chronique, qu'une Commission parlementaire la *Devon Commission* avait constaté officiellement en 1845. On reconnut qu'une réforme du système agraire était indispensable.

C'est seulement en 1870 qu'une première tentative

1. V. Comp. Hansard., *Discours de Devlin*, p. 106, vol. 38,

fut faite en ce sens. On ne peut parler d'efforts législatifs véritables qu'à partir de 1886. Une série de lois ont apporté une amélioration constatée. La dernière de ces lois date de 1909. C'est dire que la révolution agraire qui fera des fermiers des propriétaires n'est pas encore achevée.

Dans le même ordre d'idées, il faut encore rappeler que la dîme ecclésiastique a été perçue jusqu'en 1839 sur le fermier irlandais, que l'Église anglicane a conservé son privilège d'Église établie jusqu'au milieu du siècle et que l'instruction populaire a été fort longtemps négligée. Tous ces abus se tiennent et se rattachent à la même cause : défaut de réformes adéquates.

Une autre source d'abus provient de l'établissement en Irlande de réformes non appropriées. Ces réformes convenables à la Grande-Bretagne ne l'étaient point ou l'étaient peu à l'Irlande. L'administration déjà nombreuse s'est considérablement accrue. Le contrôle, affaibli par l'éloignement et aussi l'impuissance de la représentation irlandaise, a favorisé tous les excès de la dépense. Cependant, la charge fiscale de l'Irlande a suivi une constante progression. Ainsi l'Irlande associée n'a connu que des déboires financiers. Peut-on s'étonner que ce grief se soit ajouté aux autres griefs déjà formulés contre une politique d'égoïsme (1) ?

1. Dunraven, *the outlook in Ireland*, chap. V (les charges financières de l'Irlande).

Les unionistes ont pourtant tiré argument des générosités financières dont l'Irlande aurait bénéficié. Que l'Irlande ait vu s'étendre ses services administratifs, voilà qui n'est pas douteux. Le bénéfice de l'administration serait-il donc toujours le bénéfice du pays ? Sur l'utilité des services créés, on peut épiloguer, quant aux dépenses qui en sont résultées, on ne peut qu'en constater l'excès. Que ce régime ait été dû aux libéralités du contribuable britannique, cela est fort contestable, puisque l'Irlande n'a cessé jusqu'en 1909 de couvrir toutes les dépenses de ses services propres et d'assurer au budget britannique une contribution effective, souvent considérable (V. tableau A publié plus loin).

Il est exact que pour la réforme agraire, le crédit britannique est venu en aide à l'Irlande. Mais n'était-ce vraiment pas justice ? Il faut aussi ajouter que depuis 1909, l'Irlande est déficitaire. Les causes de ce déficit suffiront à justifier l'Irlande. Elles se rattachent à l'uniformité législative contre laquelle elle n'a cessé de protester. Elle a réclamé toujours la reconnaissance de son particularisme, et dans cette revendication générale, elle a toujours exigé la reconnaissance de l'autonomie financière la plus large. Aussi le problème constitutionnel comportait-il naturellement un problème financier.

L'octroi de l'autonomie avait pour effet de remettre à l'Irlande le contrôle des services irlandais. On ne

conçoit pas cette dévolution sans un pouvoir corrélatif sur la dépense irlandaise. C'est le minimum de toute décentralisation. C'est la condition de la vraie responsabilité. Mais alors, quelles seraient les ressources de l'Irlande?

Les nouvelles autorités constituées auraient-elles quelque pouvoir sur ces ressources et quelle serait la limite de ces pouvoirs? Enfin, en admettant la plus large dévolution du pouvoir de création des ressources, quels seraient les rapports financiers du nouvel État irlandais et de l'État britannique, auquel il reste rattaché par des liens de fédéralisme? Telles étaient les principales questions financières que posait l'autonomie. Ce sont des questions de droit. La solution la plus libérale eut consisté à remettre à l'Irlande l'ensemble du pouvoir fiscal, mais on était résolu à ne pas sacrifier le pouvoir suprême du Parlement impérial sur la taxation irlandaise. On a voulu lui réserver la possibilité de lever des ressources en Irlande, possibilité particulièrement importante au cas où une crise politique viendrait menacer le Royaume-Uni.

Cette considération a contribué plus que toute autre au maintien de la représentation irlandaise à Westminster. C'est l'idée d'unité fiscale, à laquelle se sont rattachés les différents Bills de Home rule. Mais le terme d'unité fiscale prête à une confusion. Il ne faut pas entendre par là le refus de tout pouvoir fiscal

au Parlement irlandais. Ce Parlement sera pourvu, au contraire, d'un pouvoir de taxation. Mais des limitations plus ou moins considérables ont été apportées à ce pouvoir par les différents Bills. A ce point de vue, la mesure la plus récente est aussi la plus libérale.

Mais un fait nouveau assez récent s'est produit dans les finances irlandaises. C'est le *déficit*. Il date de 1909. Le tableau suivant éclaircira suffisamment la situation financière générale de l'Irlande par rapport à la Grande-Bretagne :

TABLEAU A (1)

Années budgétaires	Revenu irlandais	Coût total des services irlandais	Contribution irlandaise aux dépenses impériales	Déficit irlandais imputable à la Grande-Bretagne
	£	£	£	£
1839-40	5.416.000	1.789.000	3.626.500	»
1849-50	4.861.500	2.247.500	2.614.000	»
1859-60	7.700.000	2.304.000	5.396.000	»
1869-70	7.426.000	2.938.000	4.488.000	»
1879-80	7.281.000	4.055.000	3.226.000	»
1889-90	7.735.000	5.058.000	2.677.000	»
1899-00	8.664.500	6.980.000	1.684.500	»
1902-03	10.205.500	7.353.000	2.852.500	»
1908-09	9.250.500	8.067.500	583.000	»
*1909-10	9.960.500	11.028.000		1.068.000
*1910-11				
*1911-12	10.715.000	11.545.000		830.500
*1912-13	10.839.000	12.354.000		1.515.000

1. Le tableau publié est emprunté à une publication de M. John Redmond, *the Home rule Bill Cassell and Co.* Londres, 1912. Nous n'en donnons que des extraits.

2. Les chiffres des années 1909-1910 et 1911-1912 sont des approximations. Quant aux chiffres des années 1911-1912 et 1912-1913, ils correspondent aux estimations budgétaires.

Le revenu irlandais a donc cessé depuis 1909 de couvrir les dépenses propres à l'Irlande. A observer que pour le calcul du déficit, toutes les *recettes perçues* en Irlande ne correspondent pas *au revenu réel* de l'Irlande. Ainsi les droits sur l'alcool perçus sur le fabricant irlandais sont en réalité, pour partie, soldés par le consommateur étranger. En procédant ainsi, le revenu réel de l'Irlande ressort d'après les estimations budgétaires pour 1912-1913 à 10 839.000 livres sterling, soit 273.142.000 francs, alors que les dépenses pour la même année s'élèvent à 12.354.000 livres sterling, soit 311.320.000 francs. Ce déficit ressort donc pour cette année à 1.515.000 livres sterling, soit 38.178.000 fr. Le déficit est en croissance. Ses causes se trouvent non pas dans un affaïssement des recettes, qui sont au contraire plus élevées que celles des années précédentes, mais dans la progression plus que proportionnelle des dépenses. C'est que des lois nouvelles fort coûteuses ont été appliquées à l'Irlande comme à l'ensemble du Royaume-Uni. Indépendamment de la charge résultant des lois agraires et en particulier du dernier act de 1909, il faut tenir compte des pensions de vieillesse (*Old age Pensions*), de la loi d'Assurance nationale de 1911 (*National Insurance Act*) et des lois relatives à l'instruction. On prévoit que du fait de la loi agraire et de la loi d'assurance, appliquée dans ses deux titres maladie et chômage, le déficit s'accroîtra d'environ 550.000 livres sterling et se trouvera ainsi

porté très vite à 2.000.000 de livres sterling, soit 50.400.000 francs. Ces différents chiffres ont été produits aux débats parlementaires de 1912 à Westminster. Ils ont servi de base aux exposés financiers de MM. Asquith et Herbert Samuel.

Le fait nouveau du déficit a dominé les provisions financières du Bill de 1912. D'abord, il était impossible d'imposer à l'Irlande une contribution aux dépenses communes dont elle bénéficie. Les Bills de 1886 et 1893 avaient fixé une pareille contribution ; le Bill de 1912 n'a pu le faire. L'idée est seulement réservée (clause 26 § 2) au cas prévu de la revision financière. En outre, il a fallu songer à couvrir le déficit. A ce point de vue, il a paru injuste d'en rejeter le fardeau sur les pouvoirs irlandais. C'eût été les obliger à augmenter *ab initio* les recettes irlandaises d'environ 25 o/o. Peut-être aurait-on été obligé de songer à l'emprunt, pénible nécessité pour un État naissant à crédit mal assuré. Aussi devait-on chercher ailleurs la solution de cette question.

Tels étaient donc les éléments du problème financier qui s'imposaient à l'attention des artisans du Home rule. Avant d'examiner les solutions du Bill, il n'est pas sans intérêt d'indiquer qu'un Comité d'experts financiers, présidé par M. Henry Primrose, fut chargé d'un rapport général sur la question (1). La situation financière de l'Irlande a été examinée,

1. Hansard, Débats parlementaires.

des chiffres ont été produits qui ont servi de base de discussion, mais les solutions proposées par le comité n'ont pas été adoptées par le cabinet. Ces solutions se recommandaient pourtant par leur simplicité et leur clarté. Ces qualités leur ont peut-être nuï dans l'atmosphère politique. Quoi qu'il en soit, elles dotaient l'Irlande de la plus large autonomie financière. On voulait inscrire au futur budget irlandais toutes les dépenses irlandaises. L'universalité budgétaire était donc sauvegardée. Quant au déficit irlandais, il devait être couvert, grâce à une subvention fixe du budget britannique à l'Irlande. La charge financière assumée par la Grande-Bretagne aurait ainsi apparu clairement aux yeux des moins informés. Le cabinet libéral n'a pas cru devoir se rallier à cette solution. S'en tenant au principe de limitation des pouvoirs fiscaux de l'Irlande, il a préféré opérer une réserve de services administratifs irlandais et établir un mécanisme artificiel de Trésorerie. Il nous reste à étudier ce système dans ses deux éléments essentiels.

On sait déjà que le Parlement de Westminster s'est réservé le pouvoir de taxer l'Irlande quand il le jugerait convenable. Mais il n'a pas entendu pour autant enlever à l'Irlande le contrôle de sa propre taxation. Au contraire, cette taxation dans son ensemble est comprise dans les pouvoirs du Parlement irlandais (1). En principe, ce Parlement

1. V. Hansard, Collection, vol. XXXVIII, p. 124, 133, 246,

pourra donc abroger les impôts ou taxes existants et se créer ainsi de nouvelles ressources. Ce pouvoir est seulement sujet à des limitations précises contenues dans la clause 15 du Bill :

« Le Parlement irlandais aura le pouvoir de modifier (soit par voie d'addition, soit par réduction ou par suppression) toute taxe impériale tant qu'elle concerne l'Irlande, et d'imposer en Irlande toute taxe indépendante... »

La même clause indique les limitations de ce pouvoir.

D'abord, toute taxe de nature indépendante établie par le Parlement irlandais doit être *réellement* et *non nominale*ment différente des taxes impériales. Cette réserve a pour but de sauvegarder le champ de la taxation impériale, de le protéger contre les emprises du Parlement irlandais. C'est la conséquence logique du principe d'unité fiscale posé.

D'autre part, il est certaines taxes sur lesquelles le Parlement irlandais n'aura aucun pouvoir. Ces taxes sont énumérées dans la deuxième cédula du Bill. Elles sont généralement désignées sous le nom impropre de droits de timbre. L'impropriété du terme se retrouve dans la terminologie britannique *Stamp duty*. Ce sont les timbres sur les différentes sécurités du marché, sur les instruments de commerce

255, 273, 293, 344, 1551; vol. XLI, p. 973, vol. XLII, p. 1459, 1462, 1473, 1479, 1483; etc.

tels que les lettres de change, lettres d'allottement, déclarations de capital des sociétés anonymes, polices d'assurance maritime, polices d'assurance vie, etc., toutes matières dont on veut assurer l'uniformité dans le Royaume-Uni.

En ce qui concerne le tarif douanier, s'il est permis à l'Irlande de détaxer partiellement ou complètement les articles jusqu'ici taxés, il lui est interdit d'introduire au tarif des dénominations nouvelles, pour frapper les articles dénommés d'un droit d'importation ou d'un droit d'exportation.

Enfin, il est un groupe de taxes dont le *produit* ne pourra être augmenté de plus de 10 o/o. Ce sont d'abord les *droits de douane existants* (à l'exception des droits sur la bière et les alcools) et les *droits de succession* (*death duties*) et l'*income-tax* (cl. 15 et cl. 17, § 3). Au cas où le produit serait augmenté de plus de 10 o/o, le bénéfice serait au Trésor britannique.

Ces dispositions se référant à la législation douanière ont pour but d'empêcher en Irlande l'établissement d'une législation de protection. Aussi sont-elles complétées naturellement par une disposition de la même clause (*d*) :

Le Parlement irlandais ne pourra modifier les *droits de douane et d'accise* de façon à augmenter les premiers par rapport aux seconds. Les droits d'accise sur

un produit ne pourront donc excéder les droits de douane sur le même produit.

Ainsi donc, en résumé, l'ensemble de la taxation irlandaise est remis à l'Irlande. Certains impôts ne peuvent être augmentés de plus de 10 o/o de leur produit net. En matière douanière, interdiction de dénomination nouvelles, limitation générale de 10 o/o du produit net, sauf pour la bière et les alcools. Les mesures de protection sont impossibles.

Il n'est pas sans intérêt de se rendre compte du produit actuel des différentes taxes irlandaises. Nous reproduisons au tableau B les estimations de l'année financière 1912-1913.

TABLEAU B (1)

Douanes.....	3.230.000 £
Accise.....	3.320.000
Income-tax.....	1.512.000
Impôt de successions.....	939.000
Timbres.....	347.000
Divers.....	137.000
Recettes postales.....	1.354.000
Total.....	10 839.000 £

soit 273.142.800 francs.

Les principales ressources dérivent donc de l'accise et des douanes. Le produit de l'income-tax n'est pas

1. Redmond, *the Home rule Bill*, Londres, 1912.

négligeable non plus. Quant aux recettes postales, si on les compare au coût du service (1.600.000 liv. sterl.), elles sont très insuffisantes. L'Irlande aura sur sa taxation un pouvoir très large. Elle pourra, dans une mesure importante, en remanier les principes. Il semble dès maintenant qu'on cherchera dans d'autres impôts les ressources que donnent l'accise et les douanes. Ces recettes sont à coup sûr exagérées dans un pays de paupérisme ; mais il faut se souvenir que toute réduction des droits d'accise aura sa répercussion sur le système douanier.

Examinons maintenant l'autre pièce du système, c'est-à-dire la réserve des services opérée et le mécanisme de Trésorerie qui en est la conséquence.

L'ensemble des dépenses irlandaises ressort à 12.354.000 livres sterling pour l'année 1912-1913. Le tableau C va rendre compte des principales sources de dépenses.

TABLEAU C (1)

	Liv. sterl.
Fonds consolidé.....	127 500
Palements aux comptes de taxation locale..	1.462.000
Travaux publics.....	443.000
Services civils.....	643.000
Justice.....	642.000
Instruction publique.....	21.009.500
Assistance, etc.....	135.000

1. J. Redmond, *the Home Rule Bill*, Londres, 1912.

Report	
Service postal.....	1.600.000
Secours de vieillesse.....	2.664.000
Lois agraires.....	761.000
Assurance nationale.....	191.500
Police royale.....	1.377.500
Perception des recettes.....	298.000
Total.....	12.354.000

Le Bill de 1912 a sacrifié le principe de l'universalité budgétaire et opéré une réserve de services. Les services réservés seront exclus du budget irlandais. La législation irlandaise ne pourra leur être étendue jusqu'à nouvel ordre. Mais le coût des services réservés n'est pas équivalent au déficit, qu'on estime devoir s'élever à 2.000.000 de livres sterling. Un groupe important a été détaché et ce groupe représente à lui seul 5.292.000 livres sterling. Nous en savons déjà les différents titres : à savoir, police, assurance nationale, pension de vieillesse, lois agraires et le service de perception. Ainsi donc au déficit, l'Irlande n'aura à son passif que le coût des services non réservés, c'est-à-dire 7.062.000 livres sterling. Elle n'aura aucun contrôle sur les services réservés placés sous l'autorité du Parlement britannique et gérés par des agents du pouvoir britannique. A coup sûr, l'importance d'un des services réservés n'échappera pas, c'est le service de perception. Cette réserve se rattache au mécanisme de Trésorerie particulier que constitue le Bill.

Il constitue dans la clause 14 un Trésor irlandais. Ce sera l'être de raison destiné à remplir toutes les fonctions financières du nouvel État irlandais. Il lui appartiendra de recevoir les ressources et de solder les dépenses du budget irlandais. Les dépenses de ce budget s'élèvent, nous le savons, à un chiffre de 7.062.000 livres sterling. Quelles seront les ressources correspondantes ? Elles seront de deux ordres, d'abord les recettes postales qui ne sont pas comprises dans la service de perception réservé et qui iront directement au Trésor irlandais, ensuite une *somme dite transférée*, qui sera versée au Trésor irlandais par le Trésor britannique. C'est en effet à ce Trésor qu'iront se déverser toutes les autres ressources irlandaises, par les moyens du service de perception.

La somme transférée, dit le clause 14 (*a, b, c*), sera égale au *coût actuel* des services irlandais non réservés, augmentée d'une somme de 500.000 livres sterling, somme destinée à décroître de 50.000 livres sterling par an, jusqu'à ce qu'elle atteigne le chiffre de 200.000 livres sterling, chiffre auquel elle restera fixée. *Ab initio*, la somme transférée représentera donc :

1° Services irlandais, y compris le déficit postal :

Soit.....	5.712.000 £
2° Somme de.....	500.000
Total.....	6.212.000 £

On aura donc au Trésor irlandais :

Passif :

Services irlandais et postes..... 7.062.000 £

Actif :

Recettes postales..... 1.354.000 £

Somme transférée..... 6.212.000

Total..... 7.566.000 £

L'actif sera donc en excédent :

$$7.566.000 - 7.062.000 = 504.000 \text{ £}$$

Telle sera la situation initiale du Trésor irlandais.

Par contre, le Trésor britannique présentera la situation suivante, au regard de l'Irlande :

Actif :

Recettes irlandaises à l'exception des postes :

Total..... 9.485.000 £

Passif :

Somme transférée à l'Irlande..... 6.212.000 £

Services réservés 5.292.000

Total..... 11.504.000 £

Le déficit britannique par le fait de l'Irlande ressort ainsi à $11.504.000 - 9.485.000 = 2.019.000$, chiffre à peu près égal au déficit actuel, augmenté de 500.000 £, soit :

$$1.515.000 \text{ £} + 500.000 \text{ £} = 2.015.000 \text{ £}$$

Il faut ajouter immédiatement que cet état de chiffres est tout schématique. Pour fixer *ab initio* la somme transférée, on a dû prendre une base. Mais la somme transférée n'a pas un caractère rigide. Elle est destinée à subir certaines fluctuations résultant de

l'exercice qui sera fait par le Parlement irlandais de ses pouvoirs fiscaux. D'autre part, la situation des deux Trésors n'est pas destinée à rester identique. Pour le Trésor irlandais, cela est déjà visible, puisque la somme transférée pourra être modifiée. Pour le Trésor britannique, des changements pourront aussi se produire.

Il importe donc d'étudier le système en fonction de certains faits. D'abord, des faits naturels d'ordre économique peuvent amener soit un accroissement, soit une réduction des recettes irlandaises. En aucun de ces cas, la somme transférée ne sera pas affectée. Si les recettes décroissent, le déficit du Trésor britannique, par rapport à l'Irlande, s'élargira. Au contraire, toute plus-value dans les recettes irlandaises, ira en atténuation du déficit.

Indépendamment de ces faits d'ordre naturel, il faut prévoir l'action positive du pouvoir sur la taxation. En l'espèce, l'action du Parlement de Westminster ou du Parlement de Dublin.

Que si l'on suppose le Parlement britannique exerçant sur l'Irlande son pouvoir de taxation, la somme transférée n'en sera pas modifiée, que ce pouvoir soit exercé en augmentation ou en réduction des recettes. Mais dans le premier cas, le déficit recevrait une atténuation. L'effet contraire se produirait dans la deuxième hypothèse. Que si, au contraire, le Parlement de Dublin exerce sur l'Irlande ses pouvoirs

de taxation, alors, ou bien il en résultera une diminution de recettes (suppression ou réduction d'impôts), ou bien par une création ou une augmentation d'impôts, c'est une augmentation de recettes qui se produira. Dans le premier cas, la somme transférée sera réduite d'une façon équivalente à la réduction des recettes produites du fait de l'action du Parlement irlandais. Dans le second cas, la somme transférée sera augmentée d'autant. Alors le bénéfice est pour l'Irlande.¹

L'action des deux Parlements sur les dépenses n'a aucun effet sur la somme transférée. Qu'ils les augmentent ou les diminuent, la somme transférée reste la même.

On voit, par cet exposé, combien multiples et complexes seront les rapports des deux Trésors. Il a donc été nécessaire de créer un organisme pour assurer ces fonctions financières. Le Bill y a pourvu en constituant un organe spécial, donnant par sa composition toutes garanties aux deux Trésors intéressés. Cet organe s'appellera *Joint Exchequer Board* (1), c'est-à-dire Bureau commun de Trésorerie. Il comprendra quatre membres, deux nommés par le Trésor britannique, deux par le Trésor irlandais. Le président de ce bureau sera nommé par Sa Majesté (clause 22). De nom-

1. Hansard; Coll., vol. XXXVIII, p. 133 et 563.

breuses attributions sont dévolues à cet organe.

Son rôle initial sera d'ajuster les comptes des deux Trésors. Il devra déterminer le coût actuel des services irlandais, base de la somme transférée.

Chaque année, il lui appartiendra de déterminer la quotité de la somme transférée, eu égard aux diminutions ou augmentations de recettes qui se seront produites du fait du Parlement irlandais. Il aura donc à déterminer les conséquences financières précises de telle ou telle mesure fiscale de l'Irlande.

Ce sont là ses principales attributions. Il y en a d'autres, dont le détail dépasserait les limites de ce travail. Ajoutons qu'il aura l'administration des emprunts que l'Irlande aura cru devoir gager sur la somme transférée, comme elle en aura le pouvoir. C'est par lui que sera émis l'emprunt. C'est sous son autorité que s'en opérera le service et il aura le pouvoir de déduire de la somme transférée, les sommes nécessaires au service de l'emprunt.

Enfin, le « Joint Exchequer Board » possède une autre attribution, relative à la revision financière du Bill. On sait déjà que le Parlement irlandais aura le pouvoir de prendre à son compte les services jusqu'ici réservés. Le service de police lui sera remis de droit au bout de six années. Les services autres que le service de perception pourront être revendiqués sur résolution conforme des assemblées irlandaises. Il appartiendra au « Joint Exchequer Board » d'opérer

une mise au point corrélatrice de la somme transférée (§ 4, cl. 17).

D'autre part, la clause 26 (1) du Bill a prévu la revision totale du statut financier de l'Irlande. Cette revision ne pourra se produire que lorsque le déficit réel de l'Irlande aura disparu et que le fait aura été constaté pendant *trois années* consécutives. C'est au « Joint Exchequer Board » qu'il appartiendra de faire cette constatation auquel cas il devra en soumettre rapport au Lord lieutenant et à la Trésorerie britannique. Copie de ce rapport devra alors être présentée aux Parlements de Dublin et de Westminster. C'est la présentation de ce rapport qui seule pourra servir de base à une demande de revision financière.

C'est le Parlement de Westminster qui naturellement opérera cette revision. A cette heure, il considérera s'il n'y a pas lieu d'étendre les pouvoirs de taxation du Parlement irlandais et les bases d'une contribution de l'Irlande aux dépenses communes de l'Empire seront cherchées. Au cas où la revision se produirait, le Bill prévoit une sérieuse garantie pour l'Irlande, dont la représentation à Westminster serait grossie d'un chiffre qui la rendrait proportionnelle à la population irlandaise.

Au cours de cet exposé, nous avons indiqué les pouvoirs financiers du Parlement irlandais. Il est

1. V. Hansard, vol. XXXIX, p. 1993.

indispensable de dire quelques mots des pouvoirs respectifs des deux assemblées irlandaises et des restrictions apportées par le Bill, en la matière, à l'initiative et à l'amendement parlementaires.

La clause 10 du Bill établit la priorité financière de la Chambre des Communes irlandaises. Les Bills d'« appropriation » ou de taxation n'auront leur point de départ que dans cette assemblée (§ 1). Le Sénat ne pourra ni rejeter, ni amender les Bills de cette nature (§ 3). C'est la consécration du système introduit en Grande-Bretagne par l'Act du Parlement de 1911. Le Sénat irlandais sera donc en matière financière une simple Chambre d'enregistrement des Bills financiers, à l'exemple de la Chambre des Lords. Le système est dans la logique du système de nomination du Sénat (1). Ce mode de recrutement ayant été remplacé par l'élection, les raisons qui le commandaient perdent un peu de leur force. Le Bill ajoute d'ailleurs dans sa clause 4 une garantie pour le Sénat. C'est en même temps une règle de bonne conduite financière. Tout Bill d'« appropriation » pour les services ordi-

1. V. Jèze, *Cours élém. de Sc. fin.*, 5^e édit., p. 168.

A propos de l'Italie : « Le statut fondamental du 4 mars 1848 établit au profit de la Chambre des députés le droit de priorité pour « les lois d'impôt, les budgets et comptes de l'État » (art. 10). Théoriquement, il semble que le droit d'amendement appartienne au Sénat ; en fait, ce dernier qui est nommé par le roi a quelque peine à faire accepter ses amendements par la Chambre ».

naires annuels ne pourra pas contenir des mesures d'une autre nature.

Enfin, le paragraphe 2 de la clause 10 se réfère à l'initiative et à l'amendement parlementaires. Cette initiative est supprimée pour toutes dépenses. Tout Bill d'appropriation ne pourra émaner que du Lord lieutenant. C'est ainsi donc une règle d'ordre constitutionnel en Irlande. Elle a pour but d'éviter les conséquences ordinaires de la surenchère démagogique. C'est une sauvegarde pour l'équilibre budgétaire de l'Irlande et une garantie dont les représentants irlandais ne se plaindront pas trop. Ajoutons que cette sage règle est empruntée à la pratique parlementaire de la Grande-Bretagne.

CONCLUSION

Le Home rule institue en Irlande un ordre constitutionnel nouveau. Les rapports de l'Irlande et de la Grande-Bretagne en sont modifiés et la forme même de l'État britannique va changer. Telles sont les conséquences essentielles de la mesure. L'intérêt qui s'y attache est donc considérable. Les plus récents développements d'histoire ont encore contribué à l'accroître.

L'autonomie de l'Irlande répond, nous avons essayé de le montrer, à une réalité, qui est la différence profonde qui sépare ce pays de la Grande-Bretagne. Cette différence peut être observée aussi bien dans les esprits que dans les choses. Il est malaisé d'en apprécier l'étendue et de déterminer ainsi jusqu'à quel point le statut politique actuel a réussi à s'adapter aux faits. La liberté octroyée est-elle trop large ou au contraire insuffisante ? Remarquons que la différence observée ne doit pas forcément engendrer divergence. L'exemple du Canada et de la Répu-

blique sud-africaine (1) est extrêmement significatif, puisque à côté des communautés de race anglo-saxonne des sociétés française et hollandaise peuvent vivre et prospérer. La collaboration des divers éléments est assurée par un respect mutuel des conventions et des droits. Autant de raisons pour croire que le statut actuel est viable. L'autonomie conférée ne peut disparaître que par un excès de son principe. L'Irlande voudra-t-elle l'indépendance complète par laquelle elle s'érigerait en État souverain ? Y aurait-elle quelque chance de succès ? La défaite d'une pareille revendication entraînerait sans aucun doute une restriction ou une abolition du Home rule. Voilà le risque le plus grave.

Le rapport établi entre la Grande Bretagne et l'Irlande paraît à la fois souple et solide. La rétention de la représentation irlandaise à Westminster est la meilleure garantie pour les uns et pour les autres. Mais le problème qu'elle a posé n'est pas encore résolu. Le fédéralisme annoncé est-il destiné à se généraliser (1) ? Au cours des débats de 1912, des

1. V. Hansard, Coll., vol. XXXVIII, p. 68, 117, 261, 430, 668, 672, 675, 687.

2. V. *le Correspondant*, 25 avril 1912 : *le Home rule irlandais*, par X... L'auteur cite ces paroles de Sir Edward Grey :

« Je suis entièrement d'accord avec M. Harold Spencer pour croire que le Home rule est nécessaire à l'apaisement des amertumes et au succès de cette réconciliation sans laquelle il ne peut y avoir d'union nette ; qu'il est nécessaire, pour déchar-

propositions ont été fréquemment émises en ce sens. La question est discutée dans la presse et dans l'opinion. Et cependant, la crise constitutionnelle de 1909 ne semble pas encore apaisée. Elle transparaît à travers le conflit actuel de l'Ulster.

Les résistances unionistes cherchent leur justification dans le refus du gouvernement de dissoudre la Chambre basse. L'Act du Parlement, disent-ils, a eu pour effet de placer le pays sous le pouvoir de la Chambre unique. Désormais, la majorité de la Chambre basse ne rencontre devant ses volontés aucun obstacle. L'équilibre ancien de la Constitution est rompu. Les mesures les plus singulières pourraient être votées. Quelques-uns n'hésiteraient pas à revenir sur l'Act du Parlement, en reformant la Chambre des Lords. D'autres chercheraient même dans l'institution du referendum le remède aux abus signalés.

Le gouvernement s'est, jusqu'à ce jour, refusé à dissoudre la Chambre basse. L'aile gauche du parti libéral est résolument hostile à cette idée, qui consacrerait, disent-ils, la déroute de l'Act du Parlement. M. Lloyd George voudrait même aller plus loin et refondre complètement la Chambre aristocratique.

ger le Parlement de Westminster et lui donner la liberté de travailler aux questions qui intéressent le Royaume-Uni dans son ensemble ou l'Empire; en d'autres termes, qu'il y a là un problème qui doit être résolu et que le premier pas vers sa solution doit être le Home rule irlandais, dans une forme qui ouvre la voie au Home rule fédéral. »

La situation déjà si délicate s'est trouvée subitement compliquée d'un problème nouveau. Des manifestations d'indiscipline se sont produites dans l'armée. Les circonstances sont encore assez mal connues (1) et il est malaisé de porter un jugement sur les faits. Il semble cependant que des officiers de rang supérieur aient déclaré de la façon la plus formelle qu'ils n'obéiraient pas à *certaines ordres donnés*, dans l'éventualité d'un conflit avec l'armée volontaire de l'Ulster. Quels étaient ces ordres ? S'agissait-il, en l'espèce, de mesures *préventives* ? Une fausse manœuvre du secrétaire d'État pour la guerre, le colonel Seely, faillit empirer la situation, elle entraîna la démission de tout un groupe d'officiers, parmi lesquels le généralissime Sir John French. M. Asquith, grâce à son tact parlementaire et à son habileté de chef de gouvernement, a réussi à écarter le danger, au moins actuel, et par une tactique heureuse, il dominait soudain l'adversaire décontenancé. La question a été placée sous son vrai jour. Les volontés du peuple légalement manifestées pourront-elles être mises en échec par l'armée ? Poser la question, c'était la résoudre, surtout en pays anglais. Le résultat d'élections générales faites sur ce tremplin n'eut pas été douteux.

Depuis, une certaine détente s'est produite. Les partis restent sur leurs positions respectives. Les

1. V. le *Times*, 24 avril 1914.

audaces des jours passés ne sont pas destinées à se répéter. Il semble que le péril ait apparu clairement à tous. Dans l'Europe troublée d'aujourd'hui, il n'est pas permis de « se refuser à l'inquiétude » suivant le mot de M. Lavissee, et de donner aux dissentiments internes une forme excessive. La crise actuelle doit être résolue par la modération. Un tiers parti détaché des extrêmes viendra-t-il imposer la paix ?

Il faut se résoudre à l'optimisme. L'Angleterre a connu au cours du dernier siècle une crise non moins grave, lors de l'abolition des *Corn laws* et de l'agitation libre-échangiste. Les diverses réformes électorales n'ont pas été obtenues sans difficultés, car en ces circonstances on s'est heurté aux résistances de tous les privilèges. Il faut faire confiance à la démocratie britannique, dont l'action n'est ni passionnée ni impulsive.

ANNEXE I

EXTRAITS DU BILL DE 1912

Legislative authority, cl. 1. — (1) On and after the appointed day there shall be in Ireland an Irish Parliament consisting of His Majesty the King and two Houses, namely, the Irish Senate and the Irish House of Commons.

(2) Notwithstanding the establishment of the Irish Parliament or anything contained in this Act, the supreme power and authority of the Parliament of the United Kingdom shall remain unaffected and undiminished over all persons, matters, and things within His Majesty's dominions.

Legislative powers of Irish Parliament, cl. 2. — Subject to the provisions of this Act, the Irish Parliament shall have power to make laws for the peace, order, and good government of Ireland with the following limitations, namely, that they shall not have power to make laws except in matters exclusively relating to Ireland or some part thereof, and (without prejudice to that general limitation) that they shall not have power to make laws in respect of the following matters in particular, or any of them, namely.

(1) The Crown or the succession to the Crown, or a Regency or the Lord Lieutenant except as respect the exercise of his executive power in relation to Irish services as defined for the purposes of this Act ; or

(2) The making of peace or war or matters arising from a state of war ; or the regulation of the conduct of any portion of His Majesty's subjects during the existence of hostilities between Foreign states with which His Majesty is at peace, in relation to those hostilities, or

(3) The navy, the army, the territorial force, or any other naval or military force, or the defense of the realm or any other naval or military matter ; or

(4) Treaties, or any relations with Foreign states, or relations with other parts of His Majesty's dominions, or offences connected with any such treaties or relations, or procedure connected with the extradition of criminals under any treaty, or the return of fugitive offenders from or to any part of His Majesty's dominions ; or

(5) Dignities or titles of honour ; or

(6) Treason, treason felony, alienage, naturalisation, or aliens as such ; or

(7) Trade with any place out of Ireland (except so far as trade may be affected by the exercise of the powers of taxation given to the Irish Parliament, or by the regulation of importation for the sole purpose of preventing contagious disease) ; quarantine ; or navigation including merchant shipping (except as respects inland waters and local health and harbour regulations) ; or

(8) Lighthouses, buoys, or beacons (except so far as they can consistently with any general Act of the Parlia-

ment of the United Kingdom be constructed or maintained by a local harbour authority ; or

(9) Coinage ; legal tender, or any change in the standard of weights and measures ; or

(10) Trade marks, designs, merchandise marks, copy-right or patent rights ; or

(11) Any of the following matters (in this Act referred to as reserved matters), namely.

a) The general subject-matter of the Act relating to land Purchase in Ireland, the old age Pensions Acts, 1908 and 1911, the National Insurance Act, 1911, and the Labour Exchanges Act, 1909 ;

b) The collection of taxes ;

c) The Royal Irish constabulary and the management and control of that force ;

d) Post office savings Banks, Trustee savings Banks and Friendly Societies ; and

e) Public loans made in Ireland before the passing of this Act :

Provided that the limitation on the powers of the Irish Parliament under this section shall cease as respects any such reserved matter if the corresponding reserved service is transferred to the Irish Government under the provisions of this Act.

Any law made in contravention of the limitations imposed by this section shall, so far as it contravenes those limitations, be void,

Prohibition of Laws interfering with religious equality, cl. 3. — In the exercise of their power to make laws under this Act the Irish Parliament shall not make

a law so as hither directly or indirectly to establish or endow any religion, or prohibit the free exercise thereof, or give a preference, privilege or advantage, or impose any disability or disadvantage, on account of religious belief or religious or ecclesiastical status, or make any religious belief or religious ceremony a condition of the validity of any marriage.

Any law made in contravention of the restrictions imposed by this section, shall, so far as it contravenes those restrictions, be void.

Executive authority, cl. 4. — (1) The executive power in Ireland shall continue vested in His Majesty the King and nothing in this Act shall affect the exercise of that power, except as respects Irish services as defined for the purposes of this Act.

(2) As respects those Irish services the Lord Lieutenant or any other chief executive officer or officers for the Time being appointed in his place, on behalf of His Majesty, shall exercise any prerogative, or other executive power of His Majesty the exercise of which may be delegated to him by His Majesty.

(3) The power so delegated shall be exercised through such Irish Departments as may be established by Irish Act or, subject thereto, by the Lord Lieutenant, and the Lord Lieutenant may appoint officers to administer those Departments and those officers shall hold office during the pleasure of the Lord Lieutenant.

(4) The persons who are for the time being heads of such Irish Departments as may be determined by Irish Act, or in the absence of any such determination, by the

Lord Lieutenant, and such other persons (if any) as the Lord Lieutenant may appoint, shall be the Irish Ministers.

(a) No such person shall be an Irish Minister unless he is a member of the Privy Council of Ireland ; and

(b) No such person shall hold office as an Irish minister for a longer period than six months, unless he is or becomes a member of one of the Houses of the Irish Parliament ; and

(c) Any such person not being the head of an Irish Department shall hold office as an Irish minister during the pleasure of the Lord Lieutenant in the same manner as the head of an Irish Department holds his office.

(5) The persons who are Irish ministers for the time being shall be an Executive Committee of the Privy Council of Ireland (in this Act referred to as the « Executive Committee »), to aid and advise the Lord Lieutenant in the exercise of his executive power in relation to Irish services

(6) For the purposes of this Act, « Irish services » are all public services in connection with the administration of the civil government of Ireland except the administration of matters with respect to which the Irish Parliament have no power to make laws, including in the exception all public services in connection with the administration of the reserved matters (in this Act referred to as « reserved services »).

.

Summoning of Irish Parliament, cl. 6. — (1) There shall be a session of the Irish Parliament once at least in every year, so that twelve months shall not intervene bet-

ween the last sitting of the Parliament in one session and their first sitting in the next session.

(2) The Lord Lieutenant shall, in His Majesty's name summon, prorogue and dissolve the Irish Parliament.

Royal Assent to Bills of Irish Parliament, cl. 7. — The Lord Lieutenant shall give or withhold the assent of His Majesty to Bills passed by the two Houses of the Irish Parliament, subject to the following limitations, namely.

(1) He shall comply with any instructions given by His Majesty in respect of any such Bill ; and

(2) He shall, if so directed by His Majesty, postpone giving the assent of His Majesty to any such Bill presented to him for assent for such period as His Majesty may direct.

Composition of Irish Senate, cl. 8. — (1) The Irish Senate shall consist of forty senators nominated as respects the first senators by the Lord Lieutenant, subject to any instructions given by His Majesty in respect of the nomination and afterwards by the Lord Lieutenant on the advice of the Executive Committee.

(2) The term of office of every senator shall be eight years, and shall not be affected by a dissolution ; one fourth of the senators shall retire in every second year, and their seats shall be filled by a new nomination,

.

Composition of the House of Commons, cl. 9. — (1) The Irish House of Commons shall consist of one hundred and sixty four members, returned by the constituencies in Ireland named in the First Part of the First Schedule, and

elected by the same electors and in the same manner as members returned by constituencies in Ireland to serve in the Parliament of the United Kingdom.

(2) The Irish House of Commons when summoned shall, unless sooner dissolved, have continuance for five years from the day on which the summons directs the House to meet and no longer.

(3) After three years from the passing of this Act, the Irish Parliament may alter, as respects the Irish House of Commons the qualification of the electors, the mode of election, the constituencies and the distribution of the members of the House among the constituencies, provided that in any new distribution, the number of the members of the House shall not be altered and due regard shall be had to the population of the constituencies other than University constituencies.

Money Bills, cl. 10. — (1). Bills appropriating revenue or money, or imposing taxation shall originate only in the House of Commons, but a bill shall not be taken to appropriate revenue or money, or to impose taxation by reason only of its containing provisions for the imposition and appropriation of fines or other pecuniary penalties, or for the payment or appropriation of fees for licences or fees for services under the Bill.

(2) The Irish House of Commons shall not adopt or pass any resolution, address, or Bill for the appropriation for any purpose of any part of the public revenue of Ireland or of any tax, except in pursuance of a recommendation from the Lord Lieutenant in the session in which the vote, resolution, address or Bill is proposed.

(3) The Irish Senate may not reject any Bill which deals only with the imposition of taxation or appropriation of revenue or money for the services of the Irish government and may not amend any Bill so far as the Bill imposes taxation or appropriates revenue or money for the services of the Irish government and the Irish Senate may not amend any Bill so as to increase any proposed charges or burdens on the people.

(4) Any Bill which appropriates revenue or money for the ordinary annual services of the Irish government shall deal only with that appropriation.

Disagreement between two Houses of Irish Parliament, cl. 11. — (1) If the Irish House of Commons pass any Bill and the Irish Senate reject or fail to pass it, or pass it with amendments to which the Irish House of Commons will not agree, and if the Irish House of Commons in the next session again pass the Bill with or without any amendments which have been made or agreed to by the Irish Senate, and the Irish Senate reject or fail to pass it, or pass it with amendments to which the Irish House of Commons will not agree, the Lord Lieutenant may during that session convene a joint sitting of the members of the two Houses.

(2) The members present at any such joint sitting may deliberate and shall vote together upon the Bill at last proposed by the Irish House of Commons and upon amendments (if any) which have been made therein by the one House and not agreed to by the other; and any such amendments which are affirmed by a majority of the total number of members of the two Houses present at the sitting shall be taken to have been carried.

(3) If the Bill with the amendments (if any) so taken to have been carried is affirmed by a majority of the total number of members present at any such sitting, it shall be taken to have been duly passed by both House.

.

Privileges, qualifications of members of Irish Parliament, cl. 12. — (4) A member of either House shall be incapable of being nominated or elected, or of sitting as a member of the other House, but an Irish minister who is a member of either House shall have the right to sit and speak in both Houses but shall vote only in the House of which he is a member.

.

Irish Representation in the House of Commons of the United Kingdom, cl. 13. — Unless and untill the Parliament of the United Kingdom otherwise determine, the following provisions shall have effect:

(1) After the appointed day, the number of members returned by constituencies in Ireland to serve in the Parliament of the United Kingdom shall be forty two and the constituencies returning those members shall (in lieu of the existing constituencies) be the constituencies named in the second Part of the first Schedule of this Act, and no University in Ireland shall return a member to the Parliament of the United Kingdom.

.

Irish revenue and expenditure, cl. 14. — (1) There shall be an Irish Exchequer and an Irish Consolidated Fund separate from those of the United Kingdom.

(2) The proceeds of all taxes levied in Ireland whether

under the authority of the Parliament of the United Kingdom or of the Irish Parliament, shall be paid into the Exchequer of the United Kingdom, but subject as hereinafter provided, there shall be charged on and paid out of the Consolidated Fund of the United Kingdom or the growing produce thereof in each year to the Irish Exchequer a sum (in this Act referred to as « the Transferred sum) consisting of :

a) Such sum as may be determined by the Joint Exchequer Board established under this Act (hereinafter referred to as the Joint Exchequer Board) to represent the net cost to the Exchequer of the United Kingdom at the time of the passing of this Act of Irish services; and

b) A sum of five hundred thousand pounds, diminishing in each year after the third year of payment by the sum of fifty thousand pounds until it is reduced to the sum of two hundred thousand pounds; and

c) A sum equal to the proceeds as determined by the Joint Exchequer Board of any Irish taxes imposed in Ireland by the Irish Parliament under the power given to them by this Act.

.
Powers of Irish Parliament with respect to taxation,
cl. 15. — (1) The Irish Parliament shall have power to vary (either by way of addition, reduction, or discontinuance) any Imperial tax so far as respects the levy of that tax in Ireland and to impose in Ireland any independent tax not being in the opinion of the Joint Exchequer Board substantially the same in character as an Imperial tax, subject to the following limitations ;

a) The Irish Parliament shall not have power to impose or charge a Customs duty, whether an import or an export duty, on any article, unless that article is for the time being liable to a Customs duty levied as an Imperial tax ; and

(b) The benefit to accrue to the Irish Exchequer from any addition to any Customs duty levied as an Imperial tax (other than a Customs duty on beer and spirits), or to any duty of income tax so levied, or to any death duty so levied, shall be limited as in this Act provided ; and

c) The power of the Irish Parliament to vary an Imperial tax shall not be exercised with respect to the stamp duties mentioned in the second Schedule of this Act.

d) The Irish Parliament shall not in the exercise of their power of taxation under this provision, make any variation of Customs or Excise duties the effect of which will be to cause the Customs duty on an article of a class produced, prepared or manufactured in Ireland to exceed the Excise duty by more than an amount reasonably sufficient to cover any expenses due to Excise restrictions ;

And the power of the Irish Parliament to make laws includes a power to make laws for the purpose of giving effect to their power of taxation under this provision.

(2) For the purposes of this Act.

a) The expression « Imperial tax » means any tax charged for the time being in Ireland under the authority of the Parliament of the United Kingdom and includes a tax which has been discontinued under the powers given

by this section to the Irish Parliament, but which would have been so charged but for the discontinuance;

b) The expression « Irish tax » means any tax charged under the authority of the Irish Parliament (either by way of an addition to an Imperial tax or as an independant tax.

Supplemental provisions as to Transferred sum and Irish revenue, cl. 17. — (1) The Transferred sum shall be paid to the Irish Exchequer at such times and in such manner and according to such regulations as the Joint Exchequer Board may direct

(2) In the event of the reduction or discontinuance of any Imperial tax by the Irish Parliament, the Transferred sum shall be reduced in each financial year by such sum as may be determined by the Joint Exchequer Board to represent the amount by which the proceeds of the tax are diminished in that year, in consequence of the reduction or discontinuance.

(3) If in any financial year, the proceeds of any Irish tax imposed as an addition to any Customs duty levied as an Imperial tax (other than a Customs duty on beer and spirits), or to any duty of Income tax so levied, or to any death duty so levied exceed one tenth of the proceeds in Ireland of that duty as levied as an Imperial tax for the same period, the amount of the excess shall not be treated for the purpose of this Act as part of the proceeds of the Irish tax, and the amount payable to the Irish Exchequer in respect of the proceeds of the Irish tax shall be reduced accordingly :

Provided that :

a) For the purposes of this provision, the proceeds of any tax shall be deemed to be the proceeds as determined by the Joint Exchequer Board : and

(6) The foregoing provisions shall not apply in cases where the excess is solely due to the reduction of the rate of the Imperial tax.

(4) When any reserved service is transferred from the government of the United Kingdom to the government of Ireland, the Transferred sum shall be increased by such sum as may be determined by the Joint Exchequer Board to represent the equivalent of any saving to the Exchequer of the United Kingdom by reason of the transfer, and in determining that equivalent regard shall be had to the prospect of any increase or decrease in the cost of that service which may be expected to arise from causes not being matters of administration.

The sum by which the transferred sum is to be increased in pursuance of this provision may be fixed by the joint Exchequer Board so as to vary during the first ten years after the transfer, but subject thereto shall be a definite sum.

.
Joint Exchequer Board, cl. 22. — (1) For the purposes of the financial provisions of this Act there shall be established a board to be called the Joint Exchequer Board, consisting of two members appointed by the Treasury and two members appointed by the Irish Treasury and a Chairman appointed by His Majesty.

(2) It shall be the duty of the Joint Exchequer Board to determine any matter which is to be determined by the

Board under this Act, and also to determine any other matter in connection with the Transferred sum, or Irish revenue or expenditure, or the cost of any reserved service, which may be referred to them for determination by the Treasury and the Irish Treasury jointly, and the decision of the Board on any matter which is to be determined by them shall be final and conclusive.

.
Tenure of office by judges, cl. 27. — A judge of the supreme Court or other superior court in Ireland, or of any county or other court with a like jurisdiction in Ireland, appointed after the passing of this Act, shall be appointed by the Lord Lieutenant and shall hold his office by the same tenure as that by which the office is held at the time of this Act, with the substitution of an address from both Houses of the Irish Parliament for an address from both Houses of the Parliament of the United Kingdom, and during his continuance in office his salary shall not be diminished or his right to pension altered without his consent.

Irish Appeals, cl. 28. — (1) The appeal from courts in Ireland to the House of Lords shall cease; and where any person would, but for this Act, have a right to appeal from any court in Ireland to the House of Lords, that person shall have the like right to appeal to His Majesty the king in Council; and all enactments relating to appeals to His Majesty the king in Council, and to the Judicial Committee of the Privy Council shall apply accordingly.

(2) When the Judicial Committee sit for hearing any appeal from a Court in Ireland in pursuance of any provi-

sions of this Act, there shall be present not less than four Lords of appeal, within the meaning of the appellate Jurisdiction Act, 1876, and at least one member who is or has been a judge of the supreme Court in Ireland.

.
Special provision for decision of Constitutionnal questions, cl. 29. — (1) If it appears to the Lord Lieutenant or a secretary of state expedient in the public interest that steps shall be taken for the speedy determination of the question whether any Irish Act or any provision thereof, or any Irish Bill or any provision thereof, is beyond the powers of the Irish Parliament, he may represent the same to His Majesty in Council and thereupon the said question shall be forthwith referred to and heard and determined by the Judicial Committee of the Privy Council, constituted as if hearing an appeal from a Court in Ireland

(2) Upon the hearing of the question such persons as seem to the Judicial Committee to be interested may be allowed to appear and be heard as parties to the case and the decision of the Judicial Committee shall be given in like manner as if it were the decision of an appeal, the nature of the report or recommendation to His Majesty being stated in open Court.

(3) Nothing in this Act shall prejudice any other power of this Majesty in Council to refer any question to the Judicial committee or the right of any person to petition His Majesty for such reference.

Appeal in cases where the validity of an Irish law is questioned, cl. 30. — (1) Where any decision of the

Court of appeal in Ireland involves the decision of any question as to the validity of any law made by the Irish Parliament, and the decision is not otherwise subject to an appeal to His Majesty the King in Council, an appeal shall lie to His Majesty the King in Council by virtue of this section, but only by leave of the Court of appeal or His Majesty.

(2) Where any decision of a Court in Ireland involves the decision of any question as to the validity of any law made by the Irish Parliament, and the decision is not subject to any appeal to the Court of appeal in Ireland, an appeal shall lie to the Court of appeal in Ireland by virtue of this section.

Office of Lord Lieutenant, cl. 31. — (1) Notwithstanding anything to the contrary in any Act, every subject of His Majesty shall be qualified to hold the office of Lord Lieutenant of Ireland, without reference to his religious belief.

(5) The term of office of the Lord Lieutenant shall be six years, without prejudice to the power of His Majesty at any time to revoke the appointment.

(3) The salary and expenses of the Lord lieutenant shall be paid out of moneys provided by the Parliament of the United Kingdom, but there shall be deducted from the Transferred sum in each year, towards the payment of the Lord lieutenant's salary a sum of five thousand pounds.

.
Continuance of existing laws, institutions, etc., cl. 38.

— All existing laws, institutions, and authorities in Ireland, whether judicial, administrative or ministerial, and

all existing taxes in Ireland, shall, except as otherwise provided by this Act, continue, as if this Act had not passed, but with the modifications necessary for adapting them to this Act, and subject, as respects matters within the powers of the Irish Parliament under this Act, to repeal, abolition, alteration, and adaptation in the manner and to the extent authorised by this Act.

.
Concurrent legislation, cl. 41. — (1) The Irish Parliament shall not have power to repeal or alter any provision of this Act (except as is specially provided by this Act) or of any Act passed by the Parliament of the United Kingdom after the passing of this Act and extending to Ireland, although that provision deals with a matter with respect to which the Irish Parliament have powers to make laws.

(2) Where any Act of the Irish Parliament deals with any matter with respect to which the Irish Parliament have power to make laws which is dealt with by a any Act of the Parliament of the United Kingdom passed after the passing of this Act and extending to Ireland, the Act of the Irish Parliament shall be read subject to the Act of the Parliament of the United Kingdom and so far as it is repugnant to that Act, but no further, shall be void.

Provided that nothing in this section shall affect the power of the Irish Parliament to vary an Imperial tax in accordance with this Act, or any variation so made.

ANNEXE II

BILL DU GOUVERNEMENT DE L'IRLANDE

(Extraits.)

Autorité législative, cl. 1 — (1) A partir de la date fixée, il existera en Irlande un Parlement irlandais se composant de Sa Majesté le Roi et de deux Chambres, le Sénat irlandais et la Chambre des Communes irlandaise.

(2) Le pouvoir et l'autorité suprême du Parlement du Royaume-Uni dans toute l'étendue des domaines de Sa Majesté ne sont en aucune façon affectés ou diminués par l'établissement du Parlement irlandais et toutes les dispositions de la présente loi.

Pouvoirs législatifs du Parlement irlandais, cl. 2. — En conformité avec les dispositions de cette loi, le Parlement irlandais aura le pouvoir de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement de l'Irlande, avec les limitations suivantes, qu'il n'aura de pouvoir législatif que sur les matières intéressant uniquement l'Irlande et ses dépendances et sans préjudice de ladite limitation générale, qu'il ne pourra légiférer sur toutes ou chacune des matières suivantes :

(1) La Couronne, la succession au trône, les régences et

le Lord lieutenant, sauf en ce qui concerne l'exercice de son pouvoir d'exécution quant aux services irlandais, tels que la loi les définit.

(2) La paix, la guerre et toutes matières que fait naître l'état de guerre et durant l'existence d'hostilités entre États étrangers avec lesquels Sa Majesté est en paix, les règles à observer par tous les sujets de Sa Majesté relativement à ces hostilités.

(3) La flotte, l'armée, la force territoriale et toute autre force navale ou militaire, la défense du royaume et toute matière de ce genre.

(4) Les traités et relations avec les États étrangers et les autres territoires de Sa Majesté, les délits connexes à ces traités et rapports, la procédure d'extradition et le transport des délinquants en fuite d'un ou à un lieu quelconque des domaines britanniques.

(5) Les dignités et titre d'honneur.

(6) La trahison, la haute trahison, la condition d'étranger, la naturalisation et le régime des étrangers.

(7) Le commerce extérieur (sous la réserve des pouvoirs de taxation reconnus au Parlement irlandais, ou des règlements d'importation ayant pour seul objet de prévenir les maladies contagieuses), les lois de quarantaine ou de navigation, y compris la navigation marchande (exception faite de la navigation intérieure, de l'hygiène locale et des règlements des ports).

(8) Les phares, bouées et sémaphores (sauf les pouvoirs des autorités des ports d'en opérer la construction ou l'entretien en harmonie avec les lois du royaume).

(9) La monnaie, l'étalon légal et tout changement dans le système des poids et mesures.

(10) Les marques de commerce, dessins industriels, marques de fabrique, le copyright et les brevets d'invention.

(11) Chacune des matières suivantes, désignées dans cet Act sous le nom de *matières réservées*, savoir :

a) La matière générale des Acts relatifs à l'achat des terres en Irlande, aux pensions de vieillesse (1908 et 1911), l'Assurance nationale (1911) et aux Bourses de travail (1909) ;

b) La perception des taxes ;

c) La police royale d'Irlande, son administration et son contrôle.

d) Les caisses d'épargne postales, caisses d'épargne privées et sociétés de secours mutuels.

e) Les emprunts publics émis en Irlande avant la passation de cet Act.

La limitation résultant de cette section cessera pour chacune des matières réservées dès que le service administratif y correspondant sera, en conformité avec les dispositions de la loi, transféré au gouvernement de l'Irlande.

Toute loi contraire à ces limitations sera nulle dans la mesure où elle y contrevient.

Interdiction de lois d'inégalité religieuse, cl. 3. — Dans l'exercice de son pouvoir législatif, le Parlement Irlandais ne pourra faire de loi ayant pour effet direct ou indirect d'établir ou de subventionner une religion quelconque, d'en prohiber le libre exercice, d'accorder à l'une d'entre

elles une faveur, un privilège ou un avantage ou d'instituer une incapacité ou une inégalité à raison de la confession ou du statut ecclésiastique et il ne pourra faire d'aucune croyance ou cérémonie religieuse une condition de validité du mariage.

Toute loi contraire à ces restrictions sera nulle dans la mesure où elle y est contraire.

Autorité exécutive cl. 4. — (1) Le pouvoir exécutif en Irlande continuera à résider dans la personne du Roi et l'exercice de ce pouvoir n'est affecté par aucune des dispositions de cet Act, sauf en ce qui concerne les services irlandais tels que la loi les définit.

(2) Sur ces services irlandais, les prérogatives et autres pouvoirs exécutifs, délégués par le Roi, seront exercés par le Lord lieutenant, le Chef exécutif ou tous autres officiers nommés à sa place par Sa Majesté.

(3) Le pouvoir ainsi délégué sera exercé avec les départements irlandais que pourra instituer la loi irlandaise ou le Lord lieutenant, en vertu de la loi et le Lord lieutenant, pour administrer ces départements nommera des fonctionnaires, qui tiendront leur office aussi longtemps qu'il lui plaira.

(4) Seront les ministres irlandais les chefs de ces départements et tels autres que pourra désigner le Lord lieutenant, sous les conditions suivantes :

a) Qu'aucun de ceux-ci ne sera ministre irlandais s'il n'est membre du Conseil privé d'Irlande;

b) Qu'aucun de ceux-ci ne pourra tenir office de ministre irlandais pour plus de six mois, s'il n'est ou

devient membre de l'une des Chambres du Parlement irlandais ;

c) Les ministres qui ne sont pas chefs de départements irlandais tiendront leur office de la même manière que ceux-ci, autant qu'il plaira au Lord lieutenant.

(5) Les ministres irlandais constitueront le Comité exécutif du Conseil privé d'Irlande (désigné dans cet Act sous le nom de Comité exécutif) dont la fonction sera d'aider et d'aviser le Lord lieutenant dans l'exercice de son pouvoir exécutif.

(6) Sont réputés services irlandais tous les services de l'administration civile de l'Irlande à l'exception de ceux qui correspondent à des matières sur lesquelles le Parlement irlandais ne peut légiférer, y compris tous les services se rapportant aux matières dites réservées.

.

Concocation, etc., du Parlement irlandais, cl. 6.— (1) Il y aura au moins une session annuelle du Parlement irlandais, de façon que douze mois ne s'écoulent entre la dernière séance d'une session et la première séance de la session suivante.

(2) Le Lord lieutenant, au nom du Roi, convoquera, prorogera et dissoudra le Parlement irlandais.

Assentiment royal aux Bills du Parlement irlandais, cl. 7. — Le Lord lieutenant donnera ou refusera l'assentiment royal aux Bills passés par les deux Chambres du Parlement d'Irlande, sous les suivantes limitations, savoir :

(1) Qu'il se conformera aux instructions du Roi quant à ces Bills ;

(2) Qu'il devra, si l'ordre lui en est donné, retarder

l'assentiment royal pour telle période que le Roi fixera.

Composition du Sénat irlandais, cl. 8. — (1) Le Sénat irlandais se composera de 40 sénateurs nommés par le Lord lieutenant agissant la première fois sur les instructions du Roi et dans la suite sur l'avis du Comité exécutif.

(2) La durée des fonctions sénatoriales sera de huit années et ne pourra être affectée par une dissolution. Un quart des sénateurs devront se retirer tous les deux ans et les sièges seront pourvus par de nouvelles nominations.

.
Composition de la Chambre des Communes irlandaise, cl. 9. — (1) La Chambre des Communes irlandaise se composera de 164 membres, élus sur les circonscriptions irlandaises désignées à la première partie de la première cédule de cette loi, par les mêmes électeurs et suivant le même mode que les représentants de l'Irlande à la Chambre des Communes du Royaume-Uni.

(2) La Chambre des Communes, sauf dissolution, durera cinq années, à compter du jour désigné dans la convocation pour sa première réunion.

(3) Trois ans après la passation du présent Act, le Parlement irlandais aura le pouvoir, en ce qui touche la Chambre des Communes irlandaise, de modifier les circonscriptions et la répartition des membres sur ces circonscriptions, sous la condition que le nombre des membres reste le même et qu'on tienne juste compte de la population des circonscriptions non universitaires.

Lois financières, Cl. 10. — (1) Les Bills d'appropriation et de taxation ne pourront prendre naissance qu'à la

Chambre des Communes. Ne seront pourtant pas considérés comme tels les Bills qui établissent ou approprient des amendes, pénalités pécuniaires, droits de licences et redevances diverses.

(2) Aucun Bill, resolution ou adresse ne pourra être passé par la Chambre des Communes pour l'appropriation de revenus ou taxes que sur la recommandation du Lord lieutenant, intervenue dans la même session.

(3) Le Sénat irlandais ne pourra ni rejeter un Bill dont l'objet exclusif sera d'établir une taxation ou une appropriation pour les services annuels du gouvernement irlandais, ni amender un Bill dans la mesure où il remplit le même objet. Il ne pourra non plus modifier un projet législatif de manière à aggraver les charges financières du peuple.

(4) Tout Bill établissant une appropriation pour les services annuels du gouvernement irlandais ne pourra disposer que pour cet objet.

Désaccord entre les deux Chambres du Parlement irlandais, Cl. II. — (1) Si la Chambre des Communes d'Irlande passe un Bill que le Sénat rejette, ou s'abstient de voter, ou vote avec des amendements que la Chambre des Communes n'accepte pas et si, dans la session suivante, la Chambre des Communes vote une deuxième fois le Bill avec ou sans les amendements introduits ou acceptés par le Sénat et que ce dernier le rejette ou s'abstient de le voter, ou y introduit des amendements que la Chambre se refuse à accepter, il appartiendra au Lord lieutenant de provoquer une réunion plénière des membres des deux Chambres.

(2) Les membres présents à la séance commune délibéreront et voteront ensemble sur le projet finalement émané de la Chambre des Communes et sur les amendements introduits au projet par une des Chambres et non acceptés par l'autre; et tous les amendements votés à la majorité des membres présents à la séance seront tenus pour admis.

(3) Si le Bill, avec les amendements ainsi tenus pour admis, est voté par la majorité des membres présents à la dite séance, il sera considéré comme ayant été passé par les deux Chambres.

Cl. 12. — (4) Aucun membre d'une Chambre ne pourra être nommé ou ne pourra siéger dans l'autre Chambre. Le ministre irlandais qui fait partie d'une Chambre pourra, cependant, prendre séance et parler dans les deux Chambres, mais ne pourra voter que dans celle dont il est membre.

.
Représentation irlandaise à la Chambre des Communes du Royaume-Uni, Cl. 13. — (4) Jusqu'au jour où le Parlement du Royaume-Uni en aura autrement décidé, les dispositions suivantes auront effet :

(1) A partir de la date fixée, le nombre des représentants de l'Irlande au Parlement du Royaume-Uni sera de quarante-deux, élus par les circonscriptions établies à la deuxième partie de la première cédula de cet act et les Universités d'Irlande n'auront pas de représentant au Parlement du Royaume-Uni.

(2) Les lois électorales et lois qui se rapportent à la qualification des électeurs parlementaires ne pourront être

modifiées par le Parlement Irlandais, pour autant qu'elles s'appliquent à l'élection des représentants irlandais au Parlement du Royaume-Uni...

.
Revenu et dépenses irlandaises, cl. 14. — (1) Il existera un Échiquier et un Fonds consolidé irlandais distincts de ceux du Royaume-Uni.

(2) Le produit de toutes les taxes levées en Irlande sous l'autorité, soit du Parlement du Royaume-Uni, soit du Parlement irlandais, sera versé à l'Échiquier du Royaume-Uni; mais conformément aux dispositions subséquentes, le Fonds consolidé du Royaume-Uni devra effectuer chaque année au profit du Trésor irlandais le versement d'une somme (désignée dans cet Act sous le nom de *somme transférée*) et comprenant :

a) Une somme représentant le coût net et actuel des services irlandais au Trésor du Royaume-Uni, laquelle somme sera déterminée par le *Bureau commun* créé par cet Act, désigné ci-après sous le nom de Bureau commun de l'Échiquier ;

b) Une somme de 500.000 livres sterling, diminuant chaque année, à partir de trois ans de paiement, de 50.000 livres sterling, jusqu'à ce qu'elle soit réduite à la somme de 200.000 livres sterling ;

c) Une somme égale au produit des taxes irlandaises imposées par le Parlement irlandais, d'après les pouvoirs qui lui sont reconnus, somme qui sera déterminée par le Bureau commun de l'Échiquier.

.
Pouvoirs de taxation du Parlement irlandais, cl. 15.

— (1) Le Parlement irlandais aura le pouvoir de modifier (soit par addition, soit par réduction, soit par suppression) les taxes impériales dans tout ce qui touche leur levée, et d'instituer en Irlande des taxes indépendantes n'étant pas, suivant l'avis du Bureau commun de l'Échiquier, substantiellement les mêmes que les taxes impériales, sous les limitations suivantes :

a) Qu'il n'aura le pouvoir d'établir de droit de douane soit à l'importation, soit à l'exportation sur un article, que si cet article est déjà soumis à un droit de douane, levé comme taxe impériale ;

b) Que le bénéfice du Trésor irlandais, par le fait d'addition aux droits de douane (autres que les droits sur la bière et les alcools), à l'income-tax et aux droits de succession, levés comme taxes impériales, sera limité comme la loi en a disposé ;

c) Le pouvoir du Parlement irlandais de modifier les taxes impériales ne pourra être exercé sur les droits de timbres spécifiés à la deuxième cédula de l'Act ;

d) Le Parlement irlandais, dans l'exercice de son pouvoir de taxation, ne pourra introduire dans les droits de douane et d'accise de variations ayant pour effet d'augmenter les droits de douane par rapport aux droits d'accise sur un article d'une chose produite en Irlande, de plus qu'il n'est raisonnablement suffisant pour couvrir toutes les dépenses qui seraient dues aux restrictions d'accise.

Le pouvoir législatif du Parlement irlandais comporte celui de faire des lois en application des pouvoirs de taxation qui lui sont ici reconnus.

(2) Aux fins de la loi :

a) L'expression *taxe impériale* désigne toute taxe recouvrée en Irlande, à cette époque, sous l'autorité du Parlement du Royaume-Uni, ainsi que toute taxe qui a été supprimée par le Parlement irlandais en vertu de ses pouvoirs, mais qui aurait été perçue sans cette suppression.

6) L'expression *Taxe irlandaise* désigne les taxes imposées par le Parlement irlandais soit par voie d'addition aux taxes impériales, soit comme taxes indépendantes.

Dispositions supplémentaires quant à la somme transférée et au revenu irlandais, cl. 17. — (1) La somme transférée sera payée au Trésor irlandais à l'époque, suivant le mode et les prescriptions, que fixera le Bureau commun de l'Échiquier.

(2) Au cas de réduction ou de suppression d'une taxe impériale par le Parlement irlandais, la somme transférée sera réduite, à chaque année financière, d'une somme déterminée par le Bureau commun de l'Échiquier, somme qui sera équivalente à celle par laquelle le produit de la taxe s'est trouvé réduit, par le fait de cette réduction ou suppression.

(3) Si, dans une année financière, le produit d'une taxe irlandaise établie en addition aux droits de douane (exception faite des droits sur la bière et les alcools) à l'income-tax ou aux droits de succession dépasse un dixième du produit de cet impôt en Irlande, le surplus ne sera pas considéré comme partie du produit de taxes irlandaises et la somme à payer au Trésor irlandais, à raison du produit des taxes irlandaises, en sera réduite d'autant :

Et

a) Aux fins de cette disposition, sera considéré comme étant le produit d'une taxe celui qu'aura déterminé le Bureau commun de l'Échiquier.

b) La disposition précédente ne s'appliquera pas au cas où l'excédent serait dû uniquement à une réduction du taux de la taxe impériale.

(4) Quand un service réservé sera transféré du gouvernement du Royaume-Uni au gouvernement de l'Irlande, la somme transférée sera, par les soins du Bureau commun de l'Échiquier, augmentée d'une somme équivalente à l'économie résultant du transfert pour le Trésor du Royaume-Uni, et dans la détermination de cette somme, on tiendra compte des possibilités d'accroissement ou de diminution du coût du service par le fait de causes non administratives.

La somme par laquelle sera augmentée la somme transférée, conformément à cette disposition, peut être établie de façon à varier pendant les dix premières années qui suivront le transfert, mais sera pourtant une somme définie.

.
Bureau commun de l'Échiquier. Cl. 18. — (1). Aux fins des dispositions financières de cette loi, il sera créé un Bureau appelé Bureau commun de l'Échiquier, se composant de deux membres nommés par la Trésorerie, de deux autres nommés par la Trésorerie irlandaise, et d'un président nommé par Sa Majesté.

(2) Le Bureau commun de l'Échiquier aura pour mission de déterminer tout ce dont il est chargé par cette loi, et

toutes autres matières touchant à la somme transférée, aux recettes ou dépenses irlandaises, au coût des services réservés que pourront lui renvoyer les deux Trésoreries agissant en commun, et la décision du Bureau sur toute matière de son ressort sera décisive et finale.

(3) Toute vacance dans le Bureau provenant de décès, démission ou de l'incapacité d'un de ses membres, sera remplie par l'autorité qui avait désigné le titulaire défaillant.

.
Revision financière, Cl. 26. — (1) S'il appert au Bureau commun de l'Échiquier qu'au cours de trois années consécutives, après le passation de cet act, le produit total des taxes impériales levées en Irlande et des taxes irlandaises, ajouté à tous les revenus divers dont l'Irlande pourra bénéficier, a excédé chaque année le montant de la somme transférée ajouté au coût de tous les services, le Bureau en présentera rapport à la Trésorerie et au Lord lieutenant lesquels en déposeront copie aux Parlements du Royaume-Uni et d'Irlande respectivement.

(2) Le dépôt de ce rapport sera considéré comme une base de revision financière par le Parlement du Royaume-Uni et cette revision aura pour objet d'assurer, de la part de l'Irlande, convenable contribution aux dépenses du Royaume-Uni et d'étendre les pouvoirs du Parlement et du gouvernement de l'Irlande sur l'imposition et la perception des taxes.

(3) Pour ladite revision, on convoquera à la Chambre des Communes du Royaume-Uni tel nombre de membres de la Chambre des Communes d'Irlande qui rendra la

représentation Irlandaise au Parlement-Uni équivalente à celle de la Grande-Bretagne en proportion de la population, et les membres ainsi convoqués seront tenus pour membres de la Chambre des Communes du Royaume-Uni aux fins de ladite revision.

Tenure d'office des juges, Cl. 27. — Tous les juges de toutes les Cours d'Irlande seront nommés, à partir de la mise en application de cette loi, par le Lord lieutenant et tiendront leur office selon le mode actuel, avec substitution d'une adresse des deux Chambres du Parlement irlandais, au lieu et place du Parlement du Royaume-Uni et leurs traitement ou droits à pension ne pourront être diminués ou modifiés sans leur consentement, pendant la durée de leur office.

Appels irlandais, cl. 28. — (1) Les appels des Cours d'Irlande à la Chambre des Lords prendront fin et toute personne qui aurait droit d'en appeler à la Chambre des Lords aura un droit pareil d'en appeler à Sa Majesté en son Conseil et toutes les prescriptions se référant aux appels du Roi en son Conseil et au Comité judiciaire du Conseil privé recevront application.

(2) Quand le Comité judiciaire siégera sur appel des Cours d'Irlande, devront être présents au moins quatre Lords d'appel, selon le sens de l'Act d'appel de 1876 et au moins un membre qui est ou a été juge de la Cour suprême d'Irlande.

.
Dispositions spéciales pour la décision des questions constitutionnelles, cl. 29. — (1) S'il appert au Lord lieutenant ou à un secrétaire d'État, qu'il est nécessaire, dans

l'intérêt public, de déterminer promptement si un Act ou un Bill irlandais, en tout ou en partie, est au-delà des pouvoirs du Parlement irlandais, il pourra le remonter à Sa Majesté en son Conseil et la question sera immédiatement soumise au Comité judiciaire du Conseil privé, constitué comme pour les appels des Cours d'Irlande.

(2) A l'audience de la question, le Comité judiciaire pourra autoriser à comparaître et à être entendus comme parties au débat tous ceux qui lui paraîtront y avoir intérêt. La décision sera rendue comme une décision sur appel, et le rapport fait au Roi sera publiquement exprimé.

(3) Aucune des dispositions de cette loi ne restreint le pouvoir du Roi en Conseil de demander avis au Comité judiciaire ou le droit pour chacun de pétitionner le Roi à cette fin.

Appel judiciaire d'inconstitutionnalité, cl. 30. — (1) Si un arrêt de la Cour d'appel d'Irlande implique la solution d'une question de validité d'une loi irlandaise et que l'arrêt n'est pas autrement sujet à appel au Roi en son Conseil, il existera, en vertu de cette section, un appel au Roi en son Conseil, mais seulement sur permission de la Cour d'appel ou de Sa Majesté.

(2) Si un arrêt d'une Cour d'Irlande implique la solution d'une question de validité d'une loi irlandaise et que l'arrêt n'est pas autrement sujet à appel à la Cour d'appel d'Irlande, il existera en vertu de cette section un appel à ladite Cour.

Office du Lord lieutenant, Cl. 31. — (1) Nonobstant toute loi contraire, tout sujet de Sa Majesté sera apte à tenir l'office de Lord lieutenant, sans condition de religion.

(2) Le terme d'office du Lord lieutenant sera de six années, sans préjudice du pouvoir du Roi de révoquer la nomination, à toute époque.

(3) Le traitement et les dépenses de Lord lieutenant seront payés sur les fonds votés par le Parlement du Royaume-Uni, mais il sera déduit chaque année de la somme transférée en vue de ce traitement, une somme de cinq mille livres sterling.

• • • • •

Continuation des lois et institutions existantes, Cl. 38.

— Toutes lois, institutions et autorités de tout ordre existant aujourd'hui en Irlande continueront à y exister comme par le passé, sauf dispositions contraires de cette loi et avec les modifications nécessaires pour les y adapter et elles seront sujettes aux abrogations, changements et adaptations rentrant dans les pouvoirs du Parlement irlandais, dans la mesure et dans la forme prévues par cette loi.

• • • • •

Législation concurrente, Cl. 41. — (1) Le Parlement

irlandais ne pourra abolir ou modifier les dispositions de cette loi (exception faite des dispositions spéciales lui reconnaissant ce pouvoir) et il ne pourra pas plus altérer ou abolir les acts passés par le Parlement du Royaume-Uni et applicables à l'Irlande, même si ces acts portent sur des matières sur lesquelles le Parlement irlandais peut légiférer.

(2) Si un act irlandais traite d'une matière au regard de laquelle le Parlement irlandais a le pouvoir de légiférer, mais qui a été réglée ultérieurement par un act du Parle-

ment Uni, l'act du Parlement irlandais sera conditionné par l'act du Parlement du Royaume-Uni et dans la mesure mais seulement dans la mesure où il lui est contraire, il sera nul.

Et ce paragraphe n'affecte en aucune façon le pouvoir du Parlement irlandais de changer les taxes impériales existantes ou ainsi modifiées.

Vu : le Président de la thèse,

G. JÈZE

Vu : le Doyen,

F. LARNAUDE

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GÉNÉRAUX

- BARDOUX (J.). — Essai d'une psychologie de l'Angleterre contemporaine. Paris, 1906.
- BÉRARD (V.). — L'Angleterre et l'Impérialisme. Paris, 1900.
- BRYCE. — The American commonwealth, 3 vol. London. Mac Millan, 1888.
- CAZAMIAN. — L'Angleterre moderne. Son évolution. Paris, 1911. Flammarion.
- CREASY. — The constitutions of Britannic Empire. Londres, 1872.
- CUÉVRILLON. — Études anglaises. Paris, 1900.
- DARESTE. — Les Constitutions modernes. Paris, Challamel, 1883.
- DICEY (A.-V.). — The law of the constitution. London Mac Millan, 1893.
- Introduction à l'étude du droit constitutionnel. Trad. franç. Préface de G. Jèze. Paris, 1902.
- DUGUIT (L.). — L'État, le droit objectif et la loi positive. Paris, 1901.
- DE BERTHA (A.). — La Constitution austro-hongroise. Paris, 1898.
- ESMEIN (H.). — Éléments de droit constitutionnel, 4^e édit. Paris, 1896. 5^e édit. revue et corrigée par Barthélemy. Paris, 1914.

- GLADSTONE. — Questions constitutionnelles. Trad. franç. Paris, 1880. Germer Baillière, 1 vol. in-8°.
- GREEN (J.-R.). — Histoire du peuple anglais. Trad. A. Monod, préface G. Monod. Paris, Plon, 1888.
- HALLAM (H.). — Constitutionnal history from the accession of Henri VII to the death of George II. 3 vol. in-12. New-York, 1864.
- JÈZE (G.). — Cours élémentaire de science des finances, 5^e édit. Paris, 1912, Giard et Brière.
- JELLINEK. — Das recht des modernen staates. Berlin, 1900.
- LECKY. — Democracy and liberty. 2 vol. Londres, 1896. Longmans.
- MANTOUX. — A travers l'Angleterre contemporaine. Paris, 1909.
- MUNRO. — The Constitution of Canada. Cambridge, 1889.
- STUBBS. — The constitutionnel history of England. 3 vol. in-8°, 5^e édit., 1891. Oxford. Clarendon Press.
- SPEYER. — Constitution juridique de l'Empire colonial britannique. Paris, 1906, 1 vol. in-8°.

OUVRAGES SPÉCIAUX

- BALL (J.-B.). — Historical Review of the legislative systems operative in Ireland. Londres, 1888.
- BALL (Ch.). — An Union neither necessary nor expedient for Ireland. Dublin, 1798.
- BARLOW. — History of Ireland. 2 vol. Londres, 1814.
- BUTT (I.). — The Irish querist. Dublin, 1867.
- CAMBRAY (P.-G.). — Irish Affairs and the home Rule question. Londres, 1911.
- CHILDERS (E.). — The framework of Home Rule, 1 vol. in-8°. Londres, 1911. Arnold.
- D'ALTON. — History of Ireland. 6 vol. Londres, 1910.
- DICKEY (A. V.). — A leap in the dark. Londres, 1910. Murray.

- England's case against Ireland. Londres. 1887.
Murray.
- DUBOIS (L.-P.). — L'Irlande contemporaine et la question irlandaise. Paris, 1907.
- PRESSENSÉ (de). — L'Angleterre et l'Irlande depuis l'acte d'Union. Paris, Plon, 1889.
- DUNLOP (R.). — D. O'Connell. Londres, 1900.
- DUNRAVEN. — The outlook in Ireland. Londres, 1911.
- FALKNER. — Studies in Irish history and biography in the 18th century. Londres, 1902.
- FILON (A.). — Profils anglais. Paris, 1893.
- HANCOCK. — Impediments to the prosperity of Ireland, 1 vol. Londres, 1830.
- INGRAM (Th. D.). — A history of the legislative Union of great Britain and Ireland. Londres, Mac Millan, 1887.
- LAVERGNE (de). — Essai sur l'économie rurale de l'Angleterre, de l'Écosse et de l'Irlande, 1 vol. in-8°, 5^e édit. Paris, 1882.
- LECKY. — History of Ireland in the 18th century, 3 vol. Londres, 1892 (Longmans).
- Clerical influences. Dublin, 1911.
- The leaders of public opinion in Ireland, 2^e édit., 1912.
- LELAND. — The history of Ireland, 3 vol., 1773.
- LUCY (H. W.). — A diary of the Home rule Parliament. Londres, 1896.
- MORRIS (W. O.). — Ireland (1494-1868). Londres, 1896, Clay.
- NEMOURS GODRÉ. — Parnell, sa vie et sa fin. Paris, 1892.
- JO'CONNELL. — Life of O'Connell, 2 vol. Londres, 1846.
- O'CONNELL (D.). — Selected speeches.
- O'CONNOR. — The Parnell movement. Londres, 1886.
- O'BRIEN (B.). — Dublin Castle and the Irish people.
- O'DONNELL (H.). — A history of the Irish parliamentary party, 2 vol. Londres, 1910 (Longmans).

- OLDEN (Th.). — The church of Ireland, 4 vol. Londres, 1892.
PLUNKETT (H.). — Ireland in the new century.
SIMOND. — Parnell et l'Irlande. Paris, 1891.
SAMUELS (A W.). — Home rule Finance. Londres, 1912.

REVUES ET PUBLICATIONS

- The contemporary Review, décembre 1913 : the Constitutional crisis, par Murray Mac Donald. — Mai 1912 : the Home rule Bill, par Murray MacDonald.
Le Correspondant. 25 avril 1912 : le Home rule irlandais, par X...
Fortnightly Review, juillet 1885 : Local government in Irland (anonyme). — Mai 1912 : the Home rule Bill, par Ersk. Childers.
The Irish Independant, 17 février 1893.
The mineteenth, Century and after, décembre 1913 : the Irish enigma.
The new Princeton Review, 1888 : Freeman : Irish Home rule and its analogies.
The law quaterly Review, janvier 1895, V. Pollock : Judicial power in the United states.
La Revue des Deux-Mondes, janvier 1913 : le Home rule irlandais, par A Filon.
GLADSTONE (W. E.). — The Irish question. Londres, 1886. Murray.
REDMOND (J) — The Home rule Bill, publication. Londres, 1912, Cassell, 1 s.
Report of Sir Henry Primrose's Committee on Irish finances (Parliamentary papers).

THÈSES

- ANDRÉ. — L'Angleterre et ses colonies autonomes.

EUTROPE. — Colonies anglaises à *self government*.

MERENS. — Étude sur les colonies anglaises autonomes.

SICÉ. — Les Colonies de la Couronne britannique.

Hansard collection. Débats parlementaires.

Chambre des Communes, avril 1886 : discours de W. E.
Gladstone, Parnell, Jos. Chamberlain, J. Morlay,
Lord Randolf Churchill, Trevelyan.

Avril 1912 : discours de Asquith, Bonar Law, Balfour, Sir
E. Carson, J. Redmond, H. Samuel.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
AVANT-PROPOS.....	5
CHAPITRE PREMIER. — L'Union, ses causes et conséquences.....	11
CHAPITRE II. — Le mouvement nationaliste irlandais.....	25
CHAPITRE III. — L'unité britannique et le Home rule.....	45
CHAPITRE IV. — Les organes de l'autonomie.....	67
CHAPITRE V. — Les garanties constitutionnelles.....	95
CHAPITRE VI. — Dispositions financières du Bill de 1912.....	113
CONCLUSION.....	137
ANNEXE I.....	143
ANNEXE II.....	161
BIBLIOGRAPHIE.....	179

